

ВЕСТНИК

март
№1(22)/2017

Российского
Международного
Олимпийского
Университета

www.olympicuniversity.ru

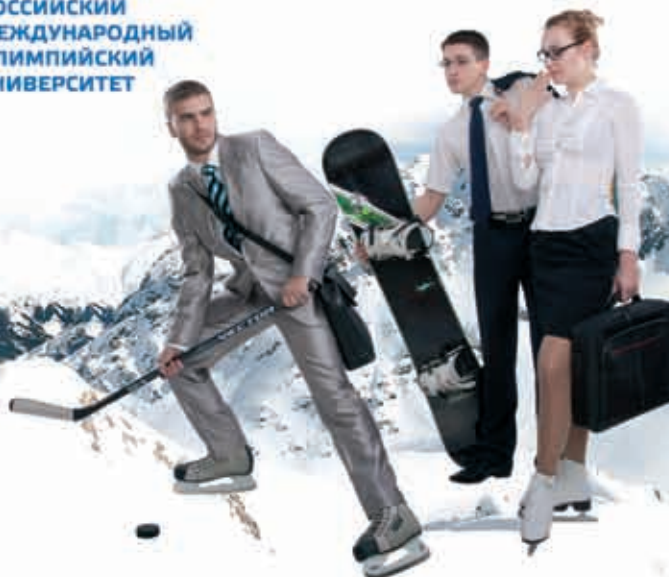


ТЕМА НОМЕРА

МЕГАСОБЫТИЯ В СПОРТЕ: ПРАВОВАЯ СРЕДА



РОССИЙСКИЙ
МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ОЛИМПИЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ



MSA

УНИКАЛЬНАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПРОГРАММА «МАСТЕР СПОРТИВНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ»

Master of Sport Administration

Курс ориентирован на специалистов с высшим образованием, выпускников вузов, нацеленных на развитие своих профессиональных навыков и карьеры в спортивной индустрии. Целью данной программы является формирование поколения эффективных менеджеров, владеющих знаниями и навыками как стратегического, так и оперативного управления спортивными организациями, мероприятиями и объектами в любой экономической среде.

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ОБУЧЕНИЯ

- лекции •
- семинары •
- консультации •
- тренинги •
- анализ кейсов •
- интерактивные занятия •
- практики •
- каскадное обучение •
- авторские курсы •
- спортивных звезд

МОДУЛИ:

- Экономика спорта и Олимпийских игр
- Управление, политика и олимпийское движение
- Исследования в спортивном менеджменте
- Спорт и Олимпийские игры как бизнес
- Спортивный маркетинг и коммуникации

ПРЕИМУЩЕСТВА:

- Интеграция теоретических знаний с практическим опытом управления олимпийскими объектами
- Мировые эксперты в области спорта
- Уникальное сочетание зимних и летних видов спорта
- Город-курорт с активными бизнес-процессами
- Современный университетский кампус в центре Сочи на берегу Черного моря

Подробная информация о порядке подачи документов, об условиях приема и содержании программы MSA на сайте

www.olympicuniversity.ru/MSA

e-mail: info@olympicuniversity.ru / Москва: +7(495) 956-24-30 / Сочи: +7(862) 262-97-20

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Лев БЕЛОУСОВ,
ректор Российского Международного
Олимпийского Университета,
профессор, д. и. н.

Владимир ВАСИН,
почетный вице-президент
Олимпийского комитета России

Ольга БРУСНИКИНА,
председатель Комиссии
спортсменов Олимпийского
комитета России

Сергей ЕВСЕЕВ,
директор Департамента
образования и науки
Министерства спорта РФ

Иан ХЕНРИ,
директор
Центра олимпийских исследований
Университета Лафборо
(Великобритания)

Александр ПАРШИКОВ,
проректор
Российского Международного
Олимпийского Университета,
профессор, д. п. н.,
заслуженный тренер РФ

Владимир ЛЕДНЕВ,
первый проректор
Московского
финансово-промышленного
университета «Синергия»,
профессор, д. э. н.

Эмилио Фернандес ПЕНЬЯ,
директор
Центра олимпийских
исследований Автономного
университета Барселоны (Испания)

Олег ХОДЕНКОВ, директор издательских и медиапрограмм РМОУ

РЕДАКЦИЯ

Сергей МУРАВЬЕВ, главный редактор

Ольга БЛАГОДАТСКИХ, бильдредактор

Павел ЕРЕМИН, дизайн-макет

Павел МХЕИДЗЕ, дизайн и верстка

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Учредитель: АНО ДПО «Российский Международный Олимпийский Университет»
Свидетельство о регистрации СМИ в Федеральной службе по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор):
ПИ № ФС77-42663 от 16.11.2010

Адрес редакции: 119049 Москва, ул. Новослободская, д. 23, офис 740
Тел.: +7 (495) 956-24-30; факс: +7 (495) 956-24-31
E-mail: vestnik@olympicuniversity.ru
www.olympicuniversity.ru

Отпечатано в ОАО «Подольская фабрика офсетной печати». 142100, Московская область, Подольск,
Революционный пр., 80/42.

Тираж 600 экземпляров. Заказ № 26463 от 7 марта 2017 г.

Фото на обложке: РМОУ

В номере использованы фото МИА «Россия сегодня», агентства ЕРА, из архивов РМОУ



СОДЕРЖАНИЕ

РМОУ

4

Шаг за шагом, день за днем

Хроника деятельности Российского Международного Олимпийского Университета

МЕГАСОБЫТИЯ В СПОРТЕ: ПРАВОВАЯ СРЕДА

6

Анатолий Рыков. Особенности участия города Сочи в договорных отношениях со спортивными организациями – организаторами соревнований

Первый заместитель главы города Сочи – о специфике законодательства

12

Александр Саурин. Понятие олимпийского наследия в российском праве

Генеральный директор НАО «Красная Поляна» предлагает открыть дискуссию

18

Николай Пешин. Взаимодействие государств и международных спортивных организаций

в сфере борьбы с коррупцией в спорте

Проректор РМОУ – об антикоррупционных стандартах

26

Ольга Шевченко. Актуальные направления развития правовых норм о физической культуре и спорте в рамках Евразийского экономического союза и Таможенного союза

Спортивному законодательству необходима гармонизация

30

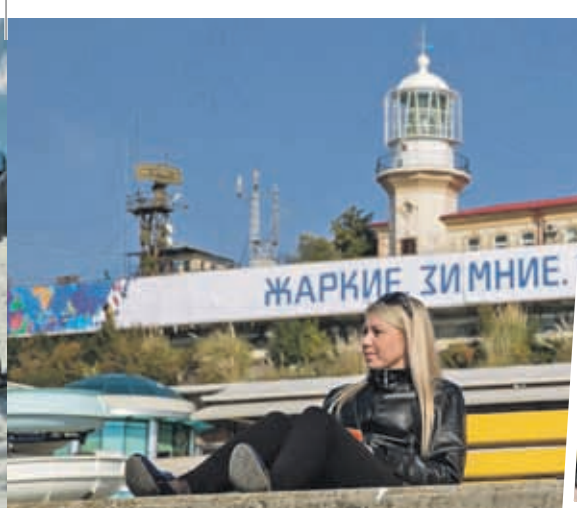
Джеймс Нафцигер. Насилие, спровоцированное зрителями и другими болельщиками: албанский и сербский футбол в спортивном арбитражном суде

Американский эксперт разбирает поучительный случай

42

Ахмад Юсефи Задеглу, Зейнаб Наваби Могадам. Гражданско-правовая ответственность агента спортсмена или тренера перед клубом

Особенности регулирования деятельности спортивных агентов в Исламской Республике Иран



ИЗ ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО СПОРТА

50

**НАТАЛИЯ МЕЛЬНИКОВА, АЛЕКСЕЙ ТРЕСКИН, ДМИТРИЙ ЛЕВИН. СПОРТ В РОССИИ
НАКАНУНЕ ОКТЯБРЯ 1917-го и в первые годы советской власти**

От скаутизма – к Всевобучу и Пролеткульту

НАВИГАТОР

64

КАЛЕНДАРЬ СПОРТИВНОГО МЕНЕДЖЕРА

Предстоящие форумы, конференции, семинары и выставки

MEGA EVENTS IN SPORT: LEGAL ENVIRONMENT

72

**LEGAL SUPPORT OF MEGA EVENTS IN SPORT: PARTICIPATION OF THE CITY OF SOCHI IN CONTRACTUAL
RELATIONS WITH SPORTS EVENT ORGANISERS**

Anatoly Rykov, First Deputy Mayor of Sochi

76

THE TERM «OLYMPIC LEGACY» IN RUSSIAN LAW

Alexander Saurin, General Manager, NJSC Krasnaya polyana

80

**CURRENT AREAS OF THE RULE OF LAW ON PHYSICAL CULTURE AND SPORT IN THE FRAMEWORK OF THE
EURASIAN ECONOMIC UNION AND THE CUSTOMS UNION**

Olga A. Shevchenko, Kutafin Moscow State Law University, International Association of Sports Law

84

**SPECTATOR AND OTHER SUPPORTER-INDUCED VIOLENCE: ALBANIAN AND SERBIAN FOOTBALL BEFORE
THE COURT OF ARBITRATION FOR SPORT**

James A.R. Nafziger, Willamette University College of Law

94

CIVIL LIABILITY OF SPORTS AGENTS OF ATHLETES OR COACHES TO TARGET CLUBS

Ahmad Yousefi Sadeghloo, Zeynab Navabi Moghadam, Islamic Azad University, Tehran

100

**THE INTERACTION OF STATES AND INTERNATIONAL SPORTS ORGANISATIONS IN FIGHTING CORRUPTION
IN SPORT**

Nikolay Peshin, RIOU Vice-Rector, Professor of the Lomonosov Moscow State University

РУКОВОДСТВО НЕКОММЕРЧЕСКИМ СПОРТИВНЫМ КЛУБОМ

Обучение по соответствующей теме прошли в феврале более 80 слушателей из разных регионов страны в рамках «Олимпийской программы» (реализуется РМОУ и ОКР при финансовой поддержке «Норильского никеля»). Основное внимание было уделено проблематике коммерческой деятельности в некоммерческом клубе, эффективному поиску клиентов, организации финансового менеджмента и бухгалтерского учета, использованию спортоборудования, а также вопросам связи с общественностью и органами власти. Перед слушателями выступили проректор РМОУ профессор Николай Пешин, исполнительный директор еженедельника «Футбол. Хоккей», консультант по вопросам управления спортивными сооружениями Анатолий Волосов, организатор спортивных мероприятий, автор книги «Билетология» Кирилл Ларин, руководители Организационного управления Олимпийского комитета России Юрий Юрьев и Управления программ развития массового спорта Игорь Павлов, руководитель Службы информации, пресс-секретарь ОКР Константин Выборнов. Программа завершится еще одной очной сессией в мае. До этого момента обучающиеся пройдут дистанционные курсы, а также будут участвовать в вебинарах.

ПОСОЛ ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ СТАЛ ГОСТЕМ УНИВЕРСИТЕТА



Посол Италии в России г-н Чезаре Мария Рагаллини посетил кампус Российского Международного Олимпийского Университета. Итальянская делегация, в состав которой входили первый советник по экономическим вопросам Никколо Фонтана и консул по Южному и Северо-Кавказскому федеральным округам Пьерпаоло Лодиджиани, прибыли в Сочи для участия в Российском инвестиционном форуме. В ходе визита гости из Италии встретились с проректором Ириной Бадаян, осмотрели кампус и инфраструктуру университета. Господин посол увидел современный информационно-ресурсный центр, познакомился со студентами международной группы МСА и оставил памятную запись в книге почетных гостей.

ПРАКТИКА НА III ЗИМНИХ ВСЕМИРНЫХ ИГРАХ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ



Сочи был выбран в качестве столицы этих игр на Генеральной ассамблее Международного совета военного спорта в Кувейте в 2015 году. Россия впервые принимала соревнования подобного рода, и их организация заслужила самую высокую оценку. В этом есть и заслуга студентов РМОУ: слушатели программы МСА проходили практику в пресс-центрах, расположенных на объектах игр, были задействованы в функции атташе сборных команд. Для освещения игр было аккредитовано более 600 журналистов; таким образом, за соревнованиями военных следили миллионы зрителей во всем мире. «Потрясающие люди провели потрясающие игры» – так оценил работу организаторов проектный менеджер игр Гюльерме Киз.

ВЫСОКАЯ ОЦЕНКА ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НОК БЕЛОРУССИИ

Представители делегации НОК Белоруссии в ходе визита в РМОУ продуктивно пообщались с коллегами, осмотрели кампус и посетили лекции известного спортивного маркетолога Джона Тиббса, главы компании JTA (Великобритания) в рамках авторского курса «Спортивные бренды и коммуникации в спорте». «Лекция была весьма полезна, в частности, потому, что рассматривались вопросы, касающиеся крупных спортивных мероприятий в Белоруссии. Некоторые практические рекомендации могут быть очень полезны в процессе формирования нового имиджа Минска не только как красивого и гостеприимного города, но и как спортивного центра», – отметила доцент кафедры международного туризма Белорусского государственного университета, член Комиссии по олимпийскому образованию и студенческому спорту НОК Белоруссии Людмила Фокеева.

МИНИСТРЫ СПОРТА ДЕСЯТИ РЕГИОНОВ РОССИИ ПОВЫШАЮТ КВАЛИФИКАЦИЮ

В январе – феврале в Министерстве спорта РФ проходили очные занятия в рамках программы РМОУ «Управление в спорте», слушателями которой являются главы спортивных ведомств десяти регионов России. Новый цикл посвящен теме «Физическая культура и спорт в системе социальных, экономических и финансовых отношений» и включает лекции и семинары, а также практику на объектах. Для работы на курсе приглашены признанные специалисты, эксперты-практики, в числе которых статс-секретарь, заместитель министра спорта РФ, профессор Наталья Паршикова, заместитель министра спорта РФ Марина Томилова, первый вице-президент Паралимпийского комитета России Павел Рожков, первый вице-президент Федерации керлинга Михаил Степанянц, генеральный директор АНО «Центр стратегического развития физической культуры и спорта» Валерий Сысоев и другие.

ЖАН-КЛОД КИЛЛИ, ЖИЛЬБЕР ФЕЛЛИ И ДМИТРИЙ ЧЕРНЫШЕНКО СНОВА В РМОУ

Накануне празднования третьей годовщины Игр-2014 почетный член МОК Жан-Клод Килли, председатель координационной комиссии МОК по Играм-2014, член исполкома МОК Жильбер Фелли и председатель правления «Газ-пром-медиа холдинга» Дмитрий Чернышенко прибыли в Сочи. Первым мероприятием для почетных гостей стала встреча со студентами и выпускниками Российского Международного

Олимпийского Университета, который по праву считается ключевым элементом наследия Игр 2014 года. «Я был очень рад пообщаться со студентами, передать им часть опыта. Сегодня мы завершаем свою карьеру, студенты РМОУ ее начинают. В этом и есть преемственность олимпийского движения», – поделился впечатлениями трехкратный олимпийский чемпион, почетный член МОК Жан-Клод Килли. Эксперты не раз высказывались,



что Игры в Сочи стали лучшими в истории зимних Олимпийских игр. Теперь, по их оценке, в городе очень грамотно используется это наследие. «Тысячи специалистов готовили Игры в Сочи. И все они получили бесценный опыт. Сейчас они разъехались по всей стране, где применяют свои знания, делятся ими. И это выводит на новый качественный уровень развитие по многим направлениям», – отметил Дмитрий Чернышенко.

МЕГАСОБЫТИЯ В СПОРТЕ: ПРАВОВАЯ СРЕДА



*Анатолий Рыков,
первый заместитель главы города Сочи, к. ю. н.*

Юридическое сопровождение мегасобытий в спорте: особенности участия муниципального образования г. Сочи в договорных отношениях со спортивными организациями – организаторами соревнований

Учитывая, что в нашей стране, в том числе в нашем городе, в последние пять лет проходят самые знаковые международные спортивные события, мы поставили перед собой цель – попытаться определить правовую основу их проведения. Что лежит в основании таких мероприятий, как Олимпийские и Паралимпийские игры, Всемирные универсиады, Всемирные хоровые игры, Гран-при России «Формулы-1», Черноморская международная регата больших парусников, Кубок конфедераций, Чемпионат мира по футболу ФИФА и другие?

*Эта и другие статьи в данной рубрике подготовлены авторами – участниками I Международной конференции РМОУ «Мегасобытия в спорте: правовая среда» и 22-го Конгресса Международной ассоциации спортивного права (IASL). Конференция и конгресс состоялись в Сочи 17-18 ноября 2016 года.



Фото из архива РМОУ (коллекция Оргкомитета «Сочи 2014»)

На первый взгляд ответ очевиден: контракт, то есть гражданско-правовой договор, заключаемый организатором (например, национальной спортивной организацией, оргкомитетом и т. д.) с организацией, обладающей правом на проведение того или иного международного спортивного мероприятия. Но давайте присмотримся к правовой природе этих договоров. Что они содержат? Частноправовое регулирование? Можно ли говорить о международно-правовой природе таких договоров, возникновении соответствующего уровня обязательств или это что-то иное?

В качестве примера рассмотрим самое известное событие – Олимпийские игры в Сочи, которые прошли в 2014 году, с точки зрения правовых оснований их проведения. В соответствии с п. 2 ст. 7 Олимпийской хартии (Устава МОК) «Олимпийские игры являются исключительной собственностью МОК, которому принадлежат все права, связанные с ними, в частности и без каких-либо ограничений, все права на (i) организацию, использование, продвижение на рынке Олимпийских игр, (ii) разрешение запечатлевать неподвижные и движущиеся изображения Олимпийских игр для исполь-

зования средствами массовой информации, (iii) регистрацию аудиовизуальных записей Олимпийских игр и (iv) вещание, трансляцию, ретрансляцию, воспроизводство, показ, распространение, в результате которых широкая публика при помощи средств, существующих в настоящее время, или средств, которые появятся в будущем, получает доступ к работам или сигналам, являющимся аудиовизуальной регистрацией или записью Олимпийских игр»¹.

Таким образом, становится понятно, что исключительным правообладателем на возможность организации и проведения Олимпийских игр является Международный олимпийский комитет. Для проведения данного события в той или иной стране контракт должен заключаться с данной организацией. Что же она представляет собой? Является ли она международной организацией с точки зрения российского законодательства?

Понятие «международная организация» раскрывается в п. «ж» ст. 2 Федерального закона от 15.01.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», в соответствии с которым «международная организация» означает межгосударственную, межправительственную организацию². А в соответствии с п. 1

¹ https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf, сmp. 23.

² Федеральный закон от 15.01.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»// СПС «Консультант Плюс».

ст. 15 хартии «МОК является международной **неправительственной некоммерческой** организацией с неограниченным сроком полномочий, в форме ассоциации со статусом юридического лица, признанной Швейцарским федеральным советом в соответствии с договором, заключенным 1 ноября 2000 года»³.

Между двумя этими понятиями существует явное юридическое различие. Международная межправительственная организация (МПО) – это субъект международного публичного права, ее деятельность определяется и координируется государствами. Решения МПО – это акты международного права. МПО – это, например, ООН или Совет Европы. В свою очередь международная неправительственная организация – это общественное объединение с международным характером деятельности, институт гражданского общества. МОК по своей организационно-правовой форме относится именно к такого рода общественным объединениям. В Российской Федерации деятельность таких структур регулируется Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об общественных объединениях», и находятся такие организации (движения, общественные фонды и т. п.) в одном ряду с профсоюзами или религиозными объединениями⁴.

На национальном уровне в соответствии с хартией создаются национальные олимпийские комитеты, которые должны отвечать требованиям олимпийского движения, а также быть признаны Международным олимпийским комитетом. Миссия национального олимпийского комитета состоит в развитии, продвижении и защите олимпийского движения в соответствующих странах, согласно с Олимпийской хартией. Таким образом, хоть это прямо не вытекает из Олимпийской хартии, национальный олимпийский комитет также представляет собой общественное объединение – некоммерческую организацию, образованную в соответствии с требованиями, предъявляемыми Олимпийской хартией и национальным законодательством.

Так, национальный олимпийский комитет Российской Федерации в соответствии со ст. 1 своего устава является общероссийским союзом общественных объединений, то есть некоммерческой корпоративной организацией, созданной в организационно-правовой форме «союз»⁵. Таким образом, деятельность Олимпийского комитета России (ОКР) регламентируется нормами Федерального закона от

12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об общественных объединениях».

Напомним, что в соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона «О некоммерческих организациях» «юридические лица и (или) граждане в целях представления и защиты общих, в том числе профессиональных, интересов, для достижения общественно полезных, а также иных не противоречащих федеральным законам и имеющих некоммерческий характер целей вправе создавать объединения в форме ассоциаций (союзов), являющихся некоммерческими организациями, основанными на членстве»⁶.

При изучении Устава Общероссийского союза общественных объединений «Олимпийский комитет России» мы находим особенности данного союза. Так, п. 1.6 Устава определяет, что Олимпийский комитет России «возглавляет олимпийское движение России, **представляет Российскую Федерацию** на Олимпийских играх, юношеских Олимпийских играх, а также во всех региональных, континентальных и всемирных спортивных мероприятиях, проводимых Международным олимпийским комитетом или ассоциациями национальных олимпийских комитетов»⁷.

Представляется, что возможность безусловно уважаемой, но некоммерческой общественной организации представлять Российскую Федерацию как государство является вопросом, требующим самостоятельного изучения. Напомним лишь (для понимания уровня), что в Конституции РФ возможность представлять страну в международных отношениях закреплена только за одним субъектом – Президентом Российской Федерации (п. 4 ст. 80)⁸.

Таким образом, первый вывод, который нам надлежит сделать с точки зрения заключения договора в целях организации и проведения Олимпийских игр, состоит в том, что **стороней рассматриваемого нами договора будет являться международная неправительственная (некоммерческая) организация (МНПО), а именно Международный олимпийский комитет, членом которой Российская Федерация или уполномоченные ею лица не являются**, поскольку в соответствии с п. «ж» ст. 2 упомянутого федерального закона о международных договорах Российской Федерации с точки зрения отношений, регулируемых в целях заключения международных соглашений, «международная организация» означает межгосу-

дарственную, межправительственную организацию.

В соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора³.

Понятие международного договора, виды и порядок заключения такого договора урегулированы все в том же Федеральном законе № 101-ФЗ от 15.07.1995 «О международных договорах в Российской Федерации»⁴. Так, в ст. 2 указанного федерального закона дано понятие международного договора. В соответствии с ней «международный договор Российской Федерации» означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры (далее – иное образование), в письменной форме и регулируемое международным правом независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

В соответствии с п. 1 ст. 3 указанного федерального закона, в соответствии с Конституцией Российской Федерации заключение, прекращение и приостановление действия международных договоров Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации.

Соответственно, второй вывод, который нам надлежит сделать, таков: **договор с Международным олимпийским комитетом не является международным соглашением Российской Федерации.**

Однако, несмотря на все приведенные положения, данный контракт не может считаться и частноправовым соглашением, заключаемым международной и национальной некоммерческими организациями. Правовая основа соглашения, дающая право на проведение Олимпийских игр, более сложна.

В соответствии с п. 2 ст. 32 Олимпийской хартии «Честь и ответственность за проведение Олимпийских игр МОК возлагает на **город**, который избирается в качестве города – организатора Олимпийских игр»⁵. Город-организатор, в котором пройдут очередные Игры, избирается на сессии Международного олимпийского комитета. Города, претендующие на проведение Игр, подают в МОК определенную заявку.

Но действия органов местного самоуправления города-претендента не могут не регламентироваться нормами действующего российского законодательства. В соответствии со ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление самостоятельно, но в пределах своих полномочий⁶. А в соответствии с п. 1 ст. 130 Конституции РФ «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением **вопросов местного значения**, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»⁷.

Вопросы местного значения четко регламентированы в главе третьей Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где мы однозначно не находим возможностей для участия органов местного самоуправления в подаче заявок для проведения международных мероприятий⁸.

Представляется проблематичным и определение указанных полномочий у органов местного самоуправления и с точки зрения ст. 9 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (которые не могут расходиться

³ https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf, сmp. 33.

⁴ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об общественных объединениях» // СПС «Консультант Плюс».

⁵ http://roc.ru/upload/documents/about-committee/new_ROC_constitution/roc_constitution.pdf

⁶ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СПС «Консультант Плюс».

⁷ http://roc.ru/upload/documents/about-committee/new_ROC_constitution/roc_constitution.pdf, сmp. 2.

⁸ <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-6.htm>

⁹ <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>

¹⁰ Федеральный закон от 15.01.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

¹¹ https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf, сmp. 71.

¹² <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>

¹³ <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-10.htm>

¹⁴ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

с перечнем вопросов местного значения, содержащихся в ФЗ-131)¹⁵.

Однако в соответствии с пп. 1.2 официальных разъяснений к ст. 33 Олимпийской хартии «Заявка на проведение Олимпийских игр должна подаваться в МОК **компетентными органами государственной власти города-заявителя** вместе с одобрением НОК данной страны. Эти органы власти и НОК должны гарантировать, что Олимпийские игры будут организованы к удовлетворению МОК и на требуемых им условиях»¹⁶.

Правовую конструкцию нашего договора осложняет и тот факт, что в соответствии с требованием п. 3 ст. 33 Олимпийской хартии «**Правительство страны любого города**, подавшего заявку на проведение Игр, должно представить в МОК документ, имеющий обязательную юри-

мотрению МОК другие местные, региональные или центральные власти, а также, если применимо, другие НОК и местные, региональные или центральные власти за пределами страны-организатора также вправе быть стороной этого соглашения. Соглашение, широко известное как Контракт с городом-организатором, оформляется всеми сторонами сразу, как только становится известен город-организатор».

Таким образом, третьим выводом, к которому мы приходим, является тот факт, что второй стороной по контракту, определяющему подготовку и проведение Олимпийских игр, с точки зрения национального законодательства является **орган местного самоуправления, действующий под гарантии Правительства Российской Федерации**. Данная конструкция не предусмотрена действующим российским

законодательством. И местное самоуправление, как субъект публичного права, не может выходить за границы определенных пределов самостоятельности, а именно перечня вопросов местного значения.

На заседании Правительства РФ от 16.01.2014, заслушав информацию министра спорта Российской Федерации В.Л. Мутко и министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации М.А. Меня «О готовности к проведению XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в г. Сочи»,

было принято следующее решение: «Отметить выполнение гарантий Правительства Российской Федерации и Заявочной книги «Сочи-2014» по подготовке к XXII Олимпийским зимним играм и XI Паралимпийским зимним играм 2014 года в г. Сочи»¹⁸.

В целях представления заявки города Сочи в Международный олимпийский комитет распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.11.2005 № 2047-р¹⁹ образовывается организационный комитет по поддержке выдвижения города Сочи в качестве города – кандидата на проведение Игр и создается автономная некоммерческая организация «Заявочный комитет Сочи 2014», на которую возлагаются функции по подготовке к представлению по согласованию с оргкомитетом в Международный олимпийский комитет заявочной книги, предусмотренной процедурой принятия кандидатуры города-кандидата на проведение Олимпийских игр.

Очевидна необходимость принятия
ОБЩЕГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПОДГОТОВКИ
И ПРОВЕДЕНИЯ КРУПНЕЙШИХ
МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ СПОРТА,
ПОСКОЛЬКУ СЕЙЧАС
У НАС ПОЯВЛЯЕТСЯ СИСТЕМА
ЕДИНИЧНЫХ, НЕ СВЯЗАННЫХ МЕЖДУ
СОБОЙ АКТОВ

дическую силу, **содержащий обязательство и гарантии этого правительства** о том, что страна и ее органы государственной власти будут соблюдать и выполнять Олимпийскую хартию». Чтобы не было сомнений в том, что речь идет не о декларативных гарантиях, приведем положения п. 2.4 тех же разъяснений: «Все города-кандидаты должны предоставить **финансовые гарантии**, требуемые Исполкомом МОК. Исполком МОК принимает решение о том, дает эти гарантии сам город или иные компетентные местные, региональные или государственные органы власти, или какие-либо третьи стороны»¹⁷.

В результате, если заявка города-организатора, которую можно рассматривать как оферту, гарантированную правительством соответствующего государства, удовлетворит МОК, то заключается «письменное соглашение с городом-организатором и НОК его страны. По ус-

И это не единичная практика при выдвижении страны (города) кандидатом на проведение международных мероприятий. Так, п. 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 09.10.2009 № 1469²⁰ в целях организации работы по выдвижению Российской Федерации в качестве государства – кандидата на право проведения чемпионата мира по футболу 2018 года функции по подготовке и проведению мероприятий, связанных с этим выдвижением, а также по подготовке и представлению в Международную федерацию футбольных ассоциаций (ФИФА) заявочной книги, предусмотренной процедурой принятия кандидатуры государства, возлагаются на автономную некоммерческую организацию «Заявочный комитет «Россия-2018». Этим же распоряжением Правительства РФ принято решение об образовании организационного комитета.

В целях обеспечения конкретных действий, требующих финансовых затрат, постановлением Правительства Российской Федерации от 08.06.2006 принимается федеральная целевая программа «Развитие города Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 гг.)», где среди прочих целей значится «обеспечение г. Сочи конкурентных преимуществ в борьбе за право проведения XXII зимних Олимпийских игр и XI Паралимпийских игр 2014 года»²¹.

В целях законодательного преодоления обозначенных правовых коллизий был принят специальный Федеральный закон от 01.12.2007 № 310 «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – «олимпийский закон»), установивший в ст. 2, что «периодом организации Олимпийских игр и Паралимпийских игр является промежуток времени с 5 июля 2007 года по 31 декабря 2016 года»²².

Факты, о которых мы все знаем, заключаются в том, что контракт на проведение XXII

зимних Олимпийских игр 2014 года в городе Сочи в итоге был подписан 4 июля 2007 года в городе Гватемала от имени Международного олимпийского комитета в лице гг. Жака Рогге и Ричарда Карриона с одной стороны и городом Сочи в лице гг. Александра Ткачева (на тот момент – глава региона, субъекта Российской Федерации) и Виктора Колодяжного (мэра города) и национальным олимпийским комитетом в лице Леонида Тягачева. Российскую Федерацию на сессии МОК, принявшей решение о проведении Олимпийских игр в Сочи, представлял Президент Российской Федерации Владимир Путин. То есть стороной договора, как и предусмотрено Олимпийской хартией, стали муниципальное образование и национальный олимпийский комитет, а не АНО «Заявочный комитет Сочи 2014» или другая некоммерческая организация.

Правовая природа такого договора явно вне рамок частноправового соглашения. Какова она – предмет для дальнейших исследований, на базе которых, несомненно, необходимо будет внести изменения в национальное законодательство.

Уже сегодня совершенно очевидна необходимость принятия общего федерального закона об особенностях подготовки и проведения мероприятий подобного уровня, поскольку сейчас у нас появляется система единичных, не связанных между собой актов – олимпийский закон вовсе не единичный случай. Так, проведение Кубка конфедераций в 2017 году и Чемпионата мира по футболу ФИФА в 2018 году потребовало также принятия отдельного федерального закона.

Пока такой общий закон не будет принят, статус подобного рода контрактов с международными организациями, являющихся правовым основанием для проведения подобных мероприятий, но не являющихся международными договорами Российской Федерации, так и будет оставаться неопределенным.



¹⁵ Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

¹⁶ https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf, смп. 72.

¹⁷ https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf, смп. 74.

¹⁸ <http://government.ru/search/?q=Заявочный+комитет+Сочи+2014&type>

¹⁹ <http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition00&issid=2005050000&docid=1>

²⁰ <http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition00&issid=2009042000&docid=106>

²¹ Постановление Правительства РФ от 08.06.2006 № 357 (ред. от 03.11.2007) «О Федеральной целевой программе «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 годы)» // СПС «Консультант Плюс».

²² Федеральный закон от 01.12.2007 № 310 «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

МЕГАСОБЫТИЯ В СПОРТЕ: ПРАВОВАЯ СРЕДА



*Александр Саурин,
генеральный директор НАО «Красная Поляна»,
Россия*

Понятие олимпийского наследия в российском праве

Цели организации и проведения современных Олимпийских игр значительно расширились, и их успех становится только частью решаемых организаторами задач. При колоссальных затратах, которые связаны с их подготовкой и проведением, все более важным становится достижение цели по улучшению качества развития территории проведения Игр в постолимпийский период. Эффективность использования олимпийского наследия – проблема комплексная и порождающая множество правоотношений, обусловленных как последующей эксплуатацией объектов, так и внедрением в правовую среду полученных опыта и знаний. В российском праве отсутствует нормативное определение понятия «олимпийское наследие», хотя в силу целого ряда факторов необходимость в этом существует.

Автор предлагает сформировать представление об олимпийском наследии как об объекте гражданского права. Но в силу ряда причин, прежде всего в силу закрытости информации о его полном составе, детальный анализ предметов олимпийского наследия затруднен. Предлагается начать научную дискуссию о его составе и правовых свойствах, поскольку адаптация олимпийского наследия к обычной

правовой среде все еще вызывает сложности, обусловленные применением специального правового режима при его создании.

Пьер де Кубертен отмечал: «Мои друзья и я, возобновляя Олимпийские игры, работали не для того, чтобы вы превратили их в музейную редкость или объект киносъемки, или чтобы в них восторжествовали коммерческие или предвыборные интересы»¹.



Олимпийские игры в XXI веке – это много-миллиардные инвестиционные проекты, направленные на создание не только спортивных объектов, но и инфраструктуры, обеспечивающей необходимыми сервисами многочисленных гостей и телезрителей.

Фактическими организаторами Игр уже давно становятся не города, принимающие Игры (города-организаторы), а государства, поскольку обеспечить необходимый объем инвестиций и, что не менее важно, обеспечить выполнение условий заключаемого с Международным олимпийским комитетом (МОК) соглашения о подготовке и проведении Игр уже не в состоянии ни один из современных городов, поскольку, как минимум, приходится корректировать положения налогового и таможенного законодательства.

По сравнению с первоначальными цели проведения современных Олимпийских игр расширились. Подготовка и проведение Игр становятся только частью решаемых организаторами задач. Не менее важной целью теперь выступает и необходимость улучшения качества развития территории проведения Игр в пост-олимпийский период.

Далеко не всегда успешное проведение Игр приводит к улучшению качества жизни. Зача-

стую оно, наоборот, ухудшается (причем не только в рамках города-организатора, но и всего государственного образования). В частности, расходы на проведение Олимпийских игр 2004 года в Греции составили более 9 млрд евро, что привело к увеличению дефицита бюджета страны в 2004 году до 6,1%².

Возможные негативные последствия Игр заставляют МОК уже на этапе отбора городов-кандидатов анализировать не только потенциал их проведения, но и исследовать вопросы пост-олимпийского использования создаваемой инфраструктуры. МОК уже давно использует для обозначения данного фактора термин «олимпийское наследие».

В период организации Олимпийских игр 2014 года данное явление определялось как «...влияние Игр, оцениваемое после их завершения»³.

Толковые словари русского языка, как правило, под «наследием» понимают наследство, имущество, остаток, отчину, традицию, патристику, унаследование⁴.

В Толковом словаре под редакцией Д.Н. Ушакова прямо указывается, что наследие – то же, что наследство⁵.

Единообразное понимание наследия и наследства использовалось еще со времен Ветхого

¹ Энциклопедический словарь по физической культуре и спорту под ред. Г.И. Кукушкина. М.: Физкультура и спорт, 1962.

² Холодов Л.Г. Греческая экономика после Олимпийских игр // Российский внешнеэкономический вестник. № 8, 2006.

³ Глоссарий терминов. Департамент лингвистических услуг Оргкомитета «Сочи 2014».

⁴ Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений под ред. Н. Абрамова. М.: Русские словари, 1999.

⁵ Толковый словарь русского языка под ред. Д.Н. Ушакова, М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1935–1940 (4 т.).

Завета: «Семейное наследство старший сын получал первородство: Быт. 25:29–34; Втор. 21:15 сын получает двойную часть; Втор. 21:17; если нет сыновей, наследуют дочери»⁶.

Тем не менее в российском праве эти два однокоренных понятия синонимами не являются и рассматриваются как различные правовые сущности и самостоятельные объекты права.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации наследство – это объект гражданско-правовых отношений, который может выражаться в форме вещей, иного имущества, в том числе имущественных прав и обязанностей, за исключением тех, которые неразрывно связаны с личностью наследодателя, а также личные неимущественные права и другие нематериальные блага⁷.

Наследие – это специальные объекты права, имеющие особое культурное или истори-

ки, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры⁸.

Под объектами исторического наследия в Российской Федерации согласно действующему законодательству понимаются архивные и музейные фонды, а также специальная библиотека, формируемая из документов и сведений, которые использовались президентами России, прекратившими свои полномочия⁹.

Вполне возможны ситуации, когда наследство и наследие, как объекты права, могут смешиваться (например, в случае наследования каким-либо лицом объекта культурного наследия), но от этого растворение одного объекта права в правовой сущности другого объекта права не происходит. Свои специальные свойства наследие не утрачивает и, как правило, налагает на наследников дополнительные

обязанности по обеспечению его сохранности, а зачастую вообще может привести к изъятию у них предмета наследования, например, при бесхозяйственном отношении к нему, при котором допускается выкуп имущества или его продажа с публичных торгов¹⁰.

В период подготовки и проведения XXII Олимпийских игр и XI Паралимпийских игр в городе Сочи неоднократно отмечались попытки введения в российскую правовую

среду новой правовой реальности – олимпийского наследия.

В частности, в федеральной Программе строительства олимпийских объектов содержался набор мероприятий по созданию наследия Игр¹¹, а в Распоряжении правительства РФ по развитию физической культуры и спорта указывалось на факт принятия программ управления олимпийским наследием¹².

К сожалению, можно констатировать, что полноценного внедрения в правовую среду понятия «олимпийское наследие» не произошло, и ни один из нормативных актов до настоящего времени не определяет его нормативное значение.

Между тем практическая потребность в этом действительно имела, что обуславливалось целым комплексом факторов.

Во-первых, в результате подготовки и проведения Олимпийских игр был создан один из крупнейших в современной истории страны имущественный комплекс, стоимость которо-

Полноценного внедрения в правовую среду понятия «ОЛИМПИЙСКОЕ НАСЛЕДИЕ» НЕ ПРОИЗОШЛО, И НИ ОДИН ИЗ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ДО НАСТОЯЩЕГО ВРЕМЕНИ НЕ ОПРЕДЕЛЯЕТ ЕГО НОРМАТИВНОЕ ЗНАЧЕНИЕ

ческое значение. Их правовое регулирование наряду с гражданским правом осуществляется с использованием норм государственного и административного права, поскольку даже само приобретение ими правового статуса требует совершения ряда административно-властных действий (например, включения в специальный реестр).

Объектами культурного наследия согласно действующему законодательству признаются объекты недвижимого имущества, включая объекты археологического наследия, и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстети-

го, как указывают отдельные источники, превысила 1,5 трлн рублей.

Во-вторых, регулирование отношений по подготовке и проведению Игр осуществлялось посредством специальных правовых норм, и адаптация олимпийских правоотношений к обычной правовой среде, конечно, создает определенные сложности.

В-третьих, в связи с завершением олимпийского проекта возникла необходимость проведения действий по ликвидации отдельных юридических лиц – организаторов Игр, и, как следствие, необходимо было решать вопросы правопреемства в отношении созданного ими имущества.

Предлагались различные модели правового регулирования олимпийского наследия, от эмоциональной до рациональной.

Эмоциональная модель предлагала рассматривать олимпийское наследие как уникальный продукт, созданный (построенный, реконструированный, отремонтированный и т. д.) на основе специальных правовых норм, который включал в себя весь комплекс имущества и имущественных прав, знаний, опыта, возникших у организаторов и участников в результате подготовки и проведения Игр. Его особая правовая природа предполагала возможность регулирования отношений по управлению олимпийским наследием посредством принятия нового правового акта (актов), который обеспечил бы формирование специального правового режима управления имуществом, имущественными и другими правами (далее – имущество).

Рациональный подход предполагал использование существующих правовых средств и концентрацию на одной задаче – определении судьбы имущества, обладатели которого подлежали ликвидации в связи с окончанием периода подготовки и проведения Игр.

В конечном итоге реализован промежуточный вариант. Был принят ряд актов, которые обеспечивали сохранение особой градостро-

ительной охраны территории размещения олимпийских объектов, а в актах о ликвидации юридических лиц Игр были решены вопросы о судьбе их имущества.

Кроме того, для целей уменьшения затрат федерального бюджета по содержанию олимпийского наследия часть (пусть и опосредованно) созданного за счет средств федерального бюджета имущества (в частности, финансируемого государственной корпорацией «Олимпстрой») была передана в собственность субъекта федерации и органов местного самоуправления.

Поскольку никаких указаний на особый правовой статус олимпийского наследия принятые акты не содержали, то и сам термин «олимпийское наследие» остался лишь общеупотребительным.

Тем не менее формирование представления о наследии Олимпийских Игр 2014 года в городе-курорте Сочи все еще является актуальным и в прикладном, и в научном смыслах.

Кроме ранее названных факторов все большее значение приобретает системная адаптация накопленного правового опыта и знаний в решении задач, имеющих точно определенные цели в жестко установленные сроки. Ведь ни для кого не секрет, что в процессе реализации масштабных инвестиционных проектов (Олимпийские и Паралимпийские игры, Всемирная универсиада в Казани, саммит АТЭС) были выявлены факторы, которые не позволяли даже самому сильному участнику современных правовых отношений (государству) решать задачи в условиях острого дефицита времени.

Полученный опыт стал основой для начала серьезной перестройки строительных норм и правил, градостроительной деятельности, других областей (в частности, стал толчком формирования правовых основ волонтерской деятельности).

Олимпийское наследие создавалось с использованием норм гражданского, государст-

⁶ Библия на русском языке. Российское Библейское общество.

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 3) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 03.07.2016), ст. 1112.

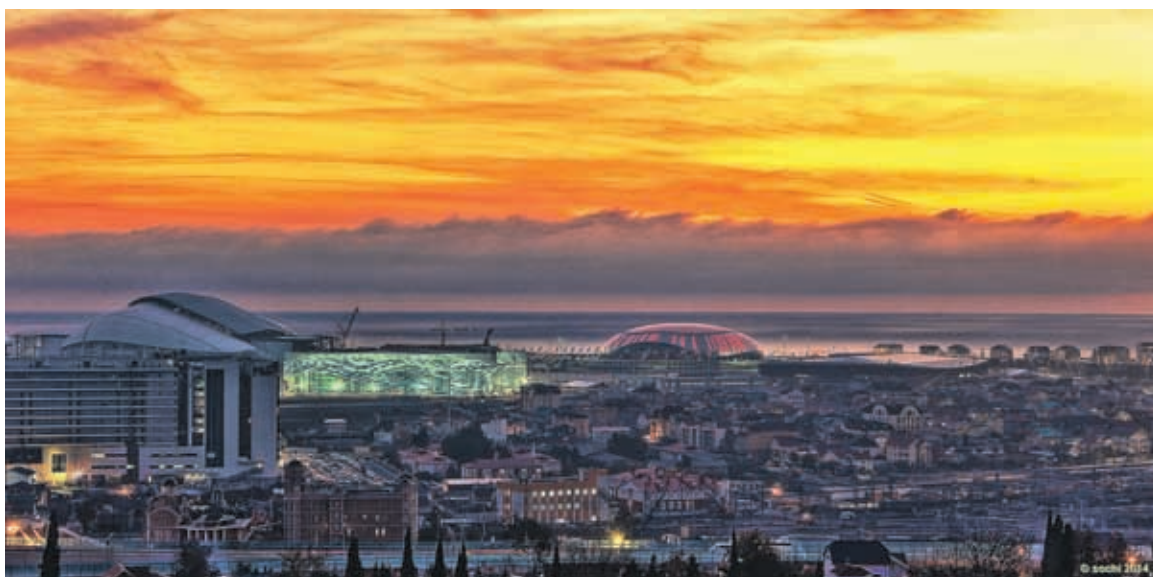
⁸ Закон РФ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, ст. 3.

⁹ Федеральный закон «О центрах исторического наследия Президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий» от 13.05.2008 № 68-ФЗ.

¹⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016), ст. 240.

¹¹ Программа строительства олимпийских объектов, утвержденная Постановлением Правительства РФ № 991 от 29.12.2007.

¹² Распоряжение Правительства РФ от 20.03.2013 № 402-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта».



венного, муниципального, международного, финансового права, что было обусловлено различиями правовых статусов участников этих отношений. Таким образом, регулирование данных отношений носит комплексный характер.

Основной документ, регулирующий организацию Олимпийских и Паралимпийских игр 2014 года в г. Сочи, относил к числу создателей наследия российских и иностранных организаторов Игр, а также их маркетинговых партнеров¹³.

При создании олимпийского наследия использовались различные нормы и правила: от актов, регулирующих правовой статус органов государственной власти и местного самоуправления, до корпоративных норм и правил. Тем не менее столь широкая правовая палитра не означает, что олимпийское наследие как правовая категория не имеет объединяющего начала. Им выступают нормы гражданского права, поскольку использование различных специальных организационно-правовых механизмов не может отрицать то, что наследие создавалось для целей его введения и последующего использования в гражданском обороте.

Как элемент структуры правовых отношений олимпийское наследие выступает объектом права (тем, по поводу чего возникают правовые отношения).

В соответствии с действующим законодательством к объектам гражданских прав относятся вещи, включая наличные деньги и документарные ценные бумаги, иное имущество, в том числе безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, имущест-

венные права; результаты работ и оказание услуг; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага¹⁴.

Можно ли точно определить состав и провести классификацию правовых признаков олимпийского наследия?

Представляется, что в рамках данной статьи сформировать полный его перечень не представляется возможным. Полный состав создаваемого олимпийского наследия в открытых источниках не содержится, ведь значительная его часть создавалась для обеспечения нужд обороны и безопасности и, соответственно, является закрытой, да и некоторые заключенные соглашения (например, соглашения МОК с его маркетинговыми партнерами) также являются конфиденциальными.

Все публично создаваемые объекты наследия отражены в федеральной, региональной и муниципальных программах строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта^{15,16,17}.

Программы предусматривали разделение всех предусмотренных ими событий на объекты и мероприятия.

Под объектами понимались предметы строительства, реконструкции или капитального ремонта. С правовой точки зрения это – вновь создаваемое имущество или имущество, приобретающее новое качество.

Под мероприятиями понимались результаты работ и услуг, обеспечивающие подготовку и проведение Игр.

Наиболее капиталоемкой частью наследия выступает недвижимое имущество.

Олимпийская модель создания недвижимости обладала существенной спецификой. В частности, допускалось отсутствие части документов территориального планирования; возможность регистрации прав на недвижимое имущество, расположенное на нескольких земельных участках, что в обычных условиях гражданского оборота было бы невозможным.

Последующее использование недвижимого имущества обязывало собственника принимать меры по его адаптации к общеустановленным требованиям. Зачастую это создает непреодолимые препятствия в использовании имущества, к примеру, в случаях несовпадения правил землепользования и застройки с существующей правовой реальностью (установленные ограничения по высотности зданий и сооружений явно не соответствовали уже построенным олимпийским объектам).

Но, конечно, состав олимпийского наследия выходит за пределы государственных или муниципальных программ. Ранее упоминаемое соглашение с МОК указывало и на другое имущество, в частности, на товары и оборудование, необходимые для организации и проведения Игр. Ведь не следует забывать, что главными участниками любых Игр являются спортсмены. Современные Игры немыслимы без специального инвентаря, оборудования и экипировки, большая часть из которого создается специально для проведения Игр. На данные объекты распространялся специальный правовой режим (льготное налогообложение, специальный механизм пересечения государственной границы и т. д.)¹³.

Представляется, что весь комплекс названных товаров и оборудования следует включать в имущественный блок наследия Игр.

Ключевое значение для проведения Игр имеют так называемые мероприятия. Как ранее отмечалось, к ним следует относить результаты работ и услуг, необходимых для достижения целей Игр. Комплекс названных мероприятий использовался на всех этапах их подготовки и проведения, от разработки документов территориального планирования и возведения объектов временной инфраструктуры до церемоний открытия и закрытия Игр. Большинство мероприятий очень капиталоемки, их изучение и мониторинг эффективности приобретают не менее важное значение, чем анализ использования вновь созданного (реконструированного, отремонтированного) имущества.

Существенное значение для проведения Игр имеют атрибуты: эмблемы, логотипы, олимпийские медали и т. д. По своей правовой сути это объекты интеллектуальной собственности, использованию которых также посвящен значительный пласт норм и правил. Они – безусловная часть олимпийского наследия, причем регламентация их последующего использования приобретает после Игр не менее важное значение, чем в период их проведения.

Как ни покажется странным, но отношения по поводу наследия только обостряются, а не затихают. В одном случае – когда спортсмена лишают медали (лишают его наследия); в другом – когда кому-то кажется, что тот или иной объект неэффективно используется; в третьем – при возникновении оснований для устранения выявленных в процессе эксплуатации недостатков и т. д.

Представляется, что этот анализ олимпийского наследия – только начало или повод для возобновления дискуссии о его составе, и готовых решений по всем спорным вопросам нет, но об этом следует задуматься.



¹³ Закон РФ «Об организации и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 01.12.2007 № 310-ФЗ.

¹⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016), ст. 128.

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 991 «О Программе строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта».

¹⁶ Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 19 августа 2009 года № 723 «Об утверждении краевой целевой программы «Обеспечение строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического и бальнеологического курорта» (в редакции от 27.12.2010 № 1230).

¹⁷ Постановление администрации города Сочи от 14.01.2011 № 14 «Об утверждении городской целевой программы «Обеспечение строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического и бальнеологического курорта на 2011–2013 годы».

¹⁸ Закон РФ «Об организации и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 01.12.2007 № 310-ФЗ.

МЕГАСОБЫТИЯ В СПОРТЕ: ПРАВОВАЯ СРЕДА



*Николай Пешин,
проректор РМОУ, профессор кафедры
конституционного и муниципального права
юридического факультета МГУ
им. М.В. Ломоносова, д. ю. н.*

Взаимодействие государств и международных спортивных организаций в сфере борьбы с коррупцией в спорте

КЛАССИЧЕСКОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ (ЛАТ. *CORRUPTIO* – ПОДКУП, ПОРЧА) СВЯЗАНО СО ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕМ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТЬЮ. ЭТО ЧАЩЕ ВСЕГО КАСАЕТСЯ СЛУЖЕБНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ИЛИ ПОЛНОМОЧИЙ ЛИБО НЕЗАКОННОГО ОБОГАЩЕНИЯ (ВЗЯТКИ, ПОДКУП). В САМОМ ОБЩЕМ ВИДЕ МОЖНО УТВЕРЖДАТЬ, ЧТО НЕЗАКОННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЛИЦОМ СВОЕЙ ВЛАСТИ ПОСЯГАЕТ НА ИНТЕРЕСЫ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА И ПОЗВОЛЯЕТ ТАКОМУ ЛИЦУ ПОЛУЧИТЬ (КАК ДЛЯ СЕБЯ, ТАК И ДЛЯ ТРЕТЬИХ ЛИЦ) ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ВЫГОДЫ: ДЕНЬГИ, ЦЕННОСТИ, ИНОЕ ИМУЩЕСТВО ИЛИ УСЛУГИ ЛИБО ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ПРАВА. ОПЫТ СОЗДАНИЯ, ФОРМИРОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕР В СФЕРЕ СПОРТА И СПОРТИВНОГО ПРАВА, ИХ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОПОРЯДКИ, ВКЛЮЧАЯ РОССИЮ, ПРЕДПОЛАГАЕТ ПРЕЖДЕ ВСЕГО ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО И НАЦИОНАЛЬНОГО СПОРТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НАПРАВЛЕННОГО НА БОРЬБУ С КОРРУПЦИЕЙ, НА ОСНОВЕ КОТОРОГО МОГУТ БЫТЬ СФОРМУЛИРОВАНЫ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В СИСТЕМЕ СПОРТА.



Фото: МИА «Россия сегодня»/Тригорий Сысоев

Борьба с коррупцией – это вопрос всемирного значения, поэтому, говоря о международном законодательстве, направленном на борьбу с коррупцией в спорте, прежде всего следует обращаться к общим актам международного права. Важнейшим из них является Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в Нью-Йорке 31 октября 2003 года Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной ассамблеи ООН)¹. Конвенция констатирует связь между коррупцией и другими формами преступности, в частности, организованной и экономической преступностью, включая отмывание денежных средств, и указывает на то, что в коррупционной сфере в настоящее время оказались большие объемы активов, которые могут составлять значительную долю ресурсов государств, что может ставить под угрозу их политическую стабильность и устойчивое развитие.

Коррупция давно уже перестала быть локальной, внутригосударственной проблемой. Она представляет собой транснациональное явление, затрагивающее все мировое сообщество, экономику всех стран, и именно поэтому крайне важно организовать международное сотрудничество в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Важно отметить, что конвенция прямо указывает на то, что предупреждение и искоренение коррупции – это обязанность всех государств и что для обеспечения эффективности своих усилий в данной области они должны сотрудничать друг с другом при поддержке и участии отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин.

О неправительственных организациях следует порассуждать отдельно, поскольку в современном мире в большинстве своем именно такие организации и возглавляют спорт. Международная неправительственная (негосударственная) организация (МНПО) (*International NonGovernmental Organization, INGO*) – это объединение лиц, членом которого являются субъекты из различных стран, зарегистрированных в государстве, законодательство которого позволяет иностранным физическим или юридическим лицам создавать общественные организации и быть избранными в состав руководящего органа такой организации. Подобного рода объединения создаются, как известно, не только в спорте, они преследуют самые разнообразные цели, основанные на общности интересов

^{*} Статья подготовлена с использованием справочной правовой системы «КонсультантПлюс»

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.

в политической, культурной, социальной и экономической сферах.

Но можно ли при этом утверждать, что Международный олимпийский комитет (МОК) и международные спортивные федерации (МСФ) – субъекты антикоррупционного воздействия? Формально коррупция – это незаконное использование лицом своего **публичного статуса**, сопряженное с получением выгоды. Являются ли современные международные спортивные организации носителями публичной власти, а их члены – публичными должностными лицами? С точки зрения обладания публичной властью ответ, как представляется, должен быть отрицательным. Публичная власть, по сути, отождествляется с государственной: это власть

Отдельный вопрос – взаимоотношения МОК/МСФ и государств. На первое место здесь всегда выдвигается принцип организационно-правовой автономии спорта. В наиболее концентрированном виде этот принцип был изложен на Генеральной ассамблее МОК в Сеуле Хуаном Антонио Самаранчем: «Важно, чтобы каждый из вас (НОКов. – Прим. автора) поддерживал тесные контакты с правительствами ваших стран и чтобы правительства, со своей стороны, признавали нашу независимость».

Автономный характер деятельности ведущих сил в современном спорте приводит, по сути, к тому, что международное спортивное движение организационно не представляет собой единого целого. Как спортсмены, так и спортивные организации объединяются по

совершенно различным признакам: территориальному, профессиональному и др., даже, например, религиозному (как пример можно привести Международный католический союз физического воспитания и спорта). Все они, с одной стороны, совершенно четко декларируют принцип невмешательства во внутреннюю политику государств, а с другой по факту давно уже отказались от концепции отделения спорта от государства.

Повсеместно государства на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП) совместно со спортивными организациями

развивают спорт высших достижений и спортивную инфраструктуру национального значения, местные (региональные) власти развивают массовый (оздоровительный) спорт, и все это означает приток государственных денег в сферу спорта, соответственно, государственные методы контроля за их расходованием, включая антикоррупционные стандарты.

Таким образом, с публичным статусом МНПО в сфере спорта совершенно иная ситуация. Оказавшись столь плотно вовлеченными в спорт, именно государства наделяют данным статусом спортивные организации (или, точнее сказать, признают этот статус). Публичный статус вполне может возникнуть как результат проявления государственной воли. Кроме того, не секрет, что в большинстве конституций развитых стран на первое место ставятся интересы именно общества, а не государства, и поэтому речь в законодательст-

В СИСТЕМЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ С МЕЖДУНАРОДНЫМ ОЛИМПИЙСКИМ КОМИТЕТОМ (МОК) И МЕЖДУНАРОДНЫМИ СПОРТИВНЫМИ ФЕДЕРАЦИЯМИ (МСФ) ПРАВИЛА ОСОБЫЕ: ТОЛЬКО ТЕ, КТО ДОБРОВОЛЬНО СОГЛАШАЕТСЯ С ВЕРХОВНОЙ ВЛАСТЬЮ МОК/МСФ, ДОЛЖНЫ ВЫПОЛНЯТЬ ИХ ТРЕБОВАНИЯ И ПОДЧИНЯТЬСЯ ИХ РЕШЕНИЯМ

иерархически организованная, подчиняющаяся и не основанная на принципе равноправия и координации. Можно, конечно, указать на то, что в отношении национальных олимпийских комитетов (НОК) и других субъектов олимпийского движения МОК обладает, в сущности, такими императивными полномочиями. Но особенность публичной власти в том, что она распространяется на неопределенный круг субъектов вне зависимости от их воли или желания: каждый, кто находится в каком-либо государстве, обязан соблюдать законы этого государства; каждый, кто находится в городе (муниципальном образовании), обязан соблюдать предписания местных властей. В системе МОК – МСФ правила иные: только те, кто добровольно соглашается с верховной властью МОК/МСФ, должны выполнять их требования и подчиняться их решениям.

ве всегда идет о возможности/необходимости введения ограничений (в том числе антикоррупционных), исходя из потребностей общества. Именно поэтому английский термин *public* (букв. «публичный») теперь часто переводится как «общественный». Отсюда и распространение антикоррупционного законодательства на сферу деятельности общественных спортивных организаций.

Именно поэтому упомянутая выше Конвенция против коррупции говорит о публичных должностных лицах не только как о чиновниках, занимающих «какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе» государства, но и как о любых других лицах, выполняющих любые публичные функции или предоставляющих публичные услуги. Более того, даже такой крайне широкий подход не является исчерпывающим: конвенция признает субъектом любое другое лицо, определяемое в качестве публичного должностного лица во внутреннем законодательстве государства – участника конвенции.

При этом следует помнить о том, что конвенция (вообще любой международный договор) – это инструмент координации, согласования воли суверенных государств, поэтому нормы этого документа постоянно подчеркивают, что основные усилия по борьбе с коррупцией, в том числе и в сфере спорта, сосредоточены на национальном уровне: государства-участники осуществляют свои обязательства по борьбе с коррупцией в соответствии с принципами суверенного равенства и территориальной целостности государств и с принципом невмешательства во внутренние дела других государств. Ничто не наделяет какое-либо государство правом осуществлять на территории другого государства юрисдикцию и функции, которые входят исключительно в компетенцию органов этого другого государства в соответствии с его внутренним законодательством. Поэтому, несмотря на то что в последнем громком футбольном коррупционном скандале чаще всего упоминалось ФБР США как агентство, ведущее расследование коррупционного подкупа со стороны представителей спортивных фирм

с целью получения спонсорских контрактов и прав на трансляцию крупнейших турниров, в основном в Южной Америке, аресты в Цюрихе проводили именно швейцарская полиция и швейцарская прокуратура.

Примечательно, что если бы подобная ситуация сложилась в отношении МОК, провести такого рода аресты было бы весьма затруднительно – как по инициативе самих швейцарских властей, так и по запросам третьих стран. Связано это с наличием соглашения между МОК и Швейцарией от 1 ноября 2000 года, которым, по сути, со стороны Швейцарии признаны элементы международной правосубъектности МОК (таможенный, налоговый, иммиграционный и другие иммунитеты). И несмотря на то что в отдельных положени-

Автономный характер деятельности ведущих сил в современном спорте приводит, по сути, к тому, что международное спортивное движение организационно не представляет собой единого целого. Как спортсмены, так и спортивные организации объединяются по совершенно различным признакам

ях документа швейцарское законодательство именуется превалирующим (*prevailing Swiss law*), в отношении возможных злоупотреблений (ст. 11 договора, *Abuse Prevention*) положения договора говорят только о сотрудничестве сторон по надлежащему осуществлению правосудия (*proper administration of justice*) при том, что базовым принципом решения любых конфликтов между МОК и Швейцарией является **исключительно** принцип переговоров (ст. 15 договора, *Settlement of disputes*).

Сказанное означает, что в отсутствие согласия со стороны МОК никакие силовые действия не были бы возможны в отношении его членов. Следует подчеркнуть: только на территории Швейцарии. Другими странами данный принцип (международной правосубъектности МОК, то есть приравнивания МОК к ООН и т. п. международным межгосударственным организациям) пока не воспринят.

Помимо норм международного права всемирного характера важную роль в установлении международного правопорядка, противодействующего коррупции, играет региональное и национальное (в широком смысле) регулирование. В нашем регионе речь прежде всего идет о европейских стандартах, обычно формирующихся в рамках Совета Европы. И в данном случае речь может идти как об общем (с точки зрения борьбы с коррупцией), так и специальном (с точки зрения регламентации спорта) регулировании. К актам первой группы прежде всего относится Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в Страсбурге 27 января 1999 года). И на примере данного документа также можно увидеть пробелы в правовом регулировании антикоррупционности спорта.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ИНТЕРЕС ЯВЛЯЕТСЯ ВАЖНЕЙШИМ ЭЛЕМЕНТОМ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА, НЕОТЪЕМЛЕМОМ ЭЛЕМЕНТОМ СИСТЕМЫ СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ. ПОЭТОМУ ГОСУДАРСТВА МОГУТ И ДОЛЖНЫ ФОРМАЛИЗОВАТЬ ВОПРОСЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ МНПО, ВКЛЮЧАЯ И МОК, И МСФ

Прежде всего связано это с кругом субъектов. По смыслу конвенции коррупционные действия совершаются: а) в системе государственного управления, включая парламенты, другие представительные органы публичной власти, а равно суды; б) в частном секторе (в сфере коммерческой деятельности); в) в системе международных организаций (под которыми понимаются межправительственные и наднациональные организации). Как видно, МНПО не попадают ни под одно из приведенных выше определений. Они находятся и не в системе государственного (в узком смысле – публичного), и не в системе частного управления. МОК/МСФ – это общественные объединения, это сфера публичного управления, но в самом широком смысле понимаемого как общественное (похожего рода

системы возникают в сфере гражданского общества – политические партии, профсоюзы, органы территориального общественного самоуправления и т. д.). И, таким образом, можно ли бюрократов из МОК/МСФ приравнять к государственным / муниципальным чиновникам (берущим взятки) или (подкупаемым) предпринимателям – большой вопрос. На который действующее законодательство ответ пока не дает.

Как представляется, в сфере спорта мы преимущественно говорим именно об общественном интересе. И даже формализованные позиции государства в этой области часто находятся в русле решения общесоциальных (общественных) задач: оздоровление нации, вовлечение в спорт детей и т. д., и все это не вполне область публичного. Да, есть и обще-

государственные задачи развития спорта высших достижений, тем не менее на передний план здесь все же выходит именно общественный интерес, который выступает как совокупность частных интересов, которые далее перерастают в групповые и далее – в общие (всеобщие) интересы. Это такой интерес, который необходимо реализовать в целях развития частного (группового, общего) интереса, но при этом реализовать таким образом, чтобы сохранить устойчивость общества (и государства) в целом.

С юридической точки зрения общественный интерес является

важнейшим элементом демократического государственного устройства, в том числе неотъемлемым элементом системы сдержек и противовесов: представляется, что различные общественные интересы, в том числе и связанные со спортом, должны сочетаться и балансироваться как на уровне гражданского общества, так и на уровнях государственной власти. Поэтому государства могут и должны формализовать вопросы противодействия коррупции в системе МНПО, включая и МОК, и МСФ.

И они это делают в специальных актах. Одним из последних примеров такого рода является Конвенция Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями (заключена в Маглингене 18 сентября 2014 года). Российская Федерация подписала, но на настоящий момент не ратифицировала

эту конвенцию. Данный документ констатирует, что спорт, основанный на принципах честного и равного соревнования, непредсказуем по своей природе и требуется убедительно и эффективно противодействовать практике и поведению, противоречащим этическим нормам, и что значительным фактором, способствующим искоренению коррупции, манипулирования спортивными соревнованиями и других злоупотреблений в спорте, является последовательное применение принципов *надлежащего управления* (*good governance*) и этических норм в системе спортивных организаций.

Парадоксально, но, с одной стороны, конвенция подчеркивает признание принципа автономии спорта («ответственность за вопросы спорта лежит на спортивных организациях, и именно они выполняют функции саморегулирования и дисциплинарные функции в борьбе с манипулированием спортивными соревнованиями»), а с другой – прямо указывает на возможность вторжения в эту автономию государств («в случае необходимости добросовестное поведение в спорте обеспечивают органы государственной власти»).

Изучение норм конвенции показывает, что она, по сути, предписывает спортивным организациям внедрить в свою практику принципы уже упоминавшегося *надлежащего управления*. Речь при этом, разумеется, идет не обо всех спортивных организациях. И очевидно, что создатели конвенции столкнулись с рядом сложностей в категориальном определении данного понятия. Выход был предложен достаточно простой и эффективный: создается специальный комитет по реализации конвенции, который формирует список спортивных организаций, управляющих спортом или каким-либо одним видом спорта на национальном уровне, вносит в него изменения и обеспечивает его публикацию в надлежащем виде. Основными принципами *надлежащего управления*, которые обязаны внедрить спортивные организации, если они находятся на территории государств – участников конвенции, являются:

1) определение и предупреждение конфликтов интересов, включая запрет на разглашение инсайдерской информации;

2) точное и неуклонное соблюдение контрактов, прежде всего обязательств, из них вытекающих;

3) требование о раскрытии информации и др.

Но, как известно, принципы *надлежащего управления* охватывают гораздо более широкий круг вопросов, и начинаются они с устройства собственно спортивных организаций. Основываясь на рекомендации № R (2005) 8 Комитета министров Совета Европы «О принципах *надлежащего управления* в спорте» (принята 20 апреля 2005 года на 924-м заседании представителей министров), можно сделать выводы, что данные принципы связаны с:

- демократическим устройством неправительственных спортивных организаций, основанном на прозрачном и регулярном избирательном процессе, открытом для всех членов;

Изучение норм Конвенции Совета Европы против манипулирования спортивными соревнованиями (заключена в Маглингене 18 сентября 2014 года) показывает, что она, по сути, предписывает спортивным организациям внедрить в свою практику принципы *надлежащего управления*

- профессиональным уровнем организации и управления, с соответствующим кодексом этических норм и процедур для разрешения столкновений интересов;
- ответственностью и прозрачностью при принятии решений и при финансовых операциях, в том числе об открытой публикации ежегодных финансовых отчетов, которые должны надлежащим образом проверяться;
- справедливостью в вопросах членства, в том числе о равенстве полов и единстве.

При этом каждое государство – участник конвенции принимает на себя прямые обязательства:

1) наблюдать за ходом любых спортивных соревнований, которые могут подвергнуться манипулированию;

2) немедленно вовлекать правоохранительные органы в случаях подозрительной деятельности, связанной с манипулированием спортивными соревнованиями;

3) обеспечить раскрытие любой информации о возможных или имевших место случаях манипулирования спортивными соревнованиями, в том числе с соответствующей защитой информаторов;

4) информировать участников соревнований, в том числе молодых спортсменов, о рисках, связанных с манипулированием спортивными соревнованиями;

5) требовать назначения официальных лиц спортивных соревнований, в частности, судей и рефери, на как можно более позднем этапе.

- организацию информационного обмена по вопросам манипулирования спортивными соревнованиями. Такой информационный обмен включает создание специального информационного центра (в конвенции он называется «Национальная платформа»), который собирает и распространяет соответствующую информацию;
- установление мер уголовной ответственности за манипулирование спортивными соревнованиями;
- ведение борьбы с отмыыванием доходов, полученных в результате манипулирования спортивными соревнованиями.

Эффективная борьба с коррупцией должна быть основана на разработке и внедрении антикоррупционных стандартов в системе спорта. Наличие таких стандартов предполагает существование в соответствующей обла-

сти деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области. В спорте такого рода стандарты весьма сложно установить и даже разработать, поскольку спорт не отличается внутренним единством. Специфика отдельных видов спорта зачастую не позволяет выделить даже генеральные принципы, по которым они должны жить, за исключением наиболее общих, таких как равенство, справедливость и др. Урегулировать же их еще сложнее, поскольку спорт отделен от государства, система спортивных организаций и на международном, и на национальных уровнях автономна и не подчинена государственным интересам.

До сих пор не создано отлаженных механизмов, позволяющих

противодействовать коррупции такого рода. Принцип организационно-правовой автономии спорта создает условия, в которых спортивные МНПО выявляют коррупцию и противодействуют ей, опираясь исключительно на собственный ресурс (комитеты и комиссии по этике и т. п.). Большинство исследователей называет такие инструменты явно недостаточными. Системная работа по повышению эффективности этих механизмов, как пред-

ЭФФЕКТИВНАЯ БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ ДОЛЖНА БЫТЬ ОСНОВАНА НА РАЗРАБОТКЕ И ВНЕДРЕНИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ В СИСТЕМЕ СПОРТА. НАЛИЧИЕ ТАКИХ СТАНДАРТОВ ПРЕДПОЛАГАЕТ СУЩЕСТВОВАНИЕ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ЗАПРЕТОВ, ОГРАНИЧЕНИЙ И ДОЗВОЛЕНИЙ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИИ. В СПОРТЕ ТАКОГО РОДА СТАНДАРТЫ ВЕСЬМА СЛОЖНО УСТАНОВИТЬ И ДАЖЕ РАЗРАБОТАТЬ, ПОСКОЛЬКУ СПОРТ НЕ ОТЛИЧАЕТСЯ ВНУТРЕННИМ ЕДИНСТВОМ

Как видно, принцип автономии спорта становится весьма условным, если данные обязательства будут полно и последовательно реализованы государствами.

К наиболее важным общим направлениям (и государств, и спортивных структур) в сфере борьбы с коррупцией, несомненно, следует отнести:

- борьбу с незаконной букмекерской деятельностью;

ставляется, должна одновременно включать развитие следующих направлений:

- совершенствование локальных правовых актов МНПО и организационных механизмов, позволяющих выявлять и предотвращать конфликты интересов в системе МНПО;
- в отношении ряда членов МНПО необходимо введение механизмов (аналогичных тем, которые установлены в отношении государственных должностных лиц) контроля за расходами и обращения в публичный доход имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы;
- введение так называемой процедуры «прокьюрмент» (*procurement* – закупки) – конкурсного механизма, позволяющего четко определить критерии, стандарты качества и иные условия, позволяющие экспертам однозначно определить победителя;
- дополнение норм права системой этических и нравственных норм в целях противодействия коррупции; проведение информационных и просветительских мероприятий, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям;
- проведение (за счет специальных средств, выделяемых МНПО) в различных странах социологических исследований для оценки уровня коррупции спорта и эффективности принимаемых мер по противодействию;
- разработка и принятие как международными, так и национальными организациями, управляющими спортом, специального документа, направленного на борьбу с коррупцией в спорте; условно такой документ мог бы называться «Антикоррупционная хартия спорта»;
- внедрение в отношении высших спортивных чиновников обязательных процедур, связанных с анализом их доходов, расходов, сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- ввиду явно описательного, во многом декларативного характера положений Кодекса этики МОК необходима разработка и внедрение методик предотвращения и урегулирования конфликтов интересов;
- необходимыми представляются также меры по контролю за контролерами. Так, в случае, если Комиссия по этике МОК (как пример) не принимает должных мер, необходимо создать возможности введения этих мер альтернативными структурами;
- необходимы системные научные международные междисциплинарные исследования, направленные на противодействие коррупции. Научного обсуждения и выработки принципиальных подходов требуют такие базовые категории, как

ПРИНЦИП ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АВТОНОМИИ СПОРТА СОЗДАЕТ УСЛОВИЯ, В КОТОРЫХ СПОРТИВНЫЕ МНПО ВЫЯВЛЯЮТ КОРРУПЦИЮ И ПРОТИВОДЕЙСТВУЮТ ЕЙ, ОПИРАЯСЬ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО НА СОБСТВЕННЫЙ РЕСУРС (КОМИТЕТЫ И КОМИССИИ ПО ЭТИКЕ И Т. П.). БОЛЬШИНСТВО ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ НАЗЫВАЕТ ТАКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ЯВНО НЕДОСТАТОЧНЫМИ

природа коррупции и формы ее проявления в спорте; содержание конфликта интересов в спорте, его формы и способы урегулирования; влияние этических и нравственных норм на соблюдение запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции в спорте.

МЕГАСОБЫТИЯ В СПОРТЕ: ПРАВОВАЯ СРЕДА



*Ольга Шевченко,
профессор кафедры трудового права и права
социального обеспечения Московского
государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Россия, д. ю. н.*

Актуальные направления развития правовых норм о физической культуре и спорте в рамках Евразийского экономического союза и Таможенного союза

Правовые акты Евразийского экономического союза и Таможенного союза содержат аспекты спортивных правоотношений только в контексте таможенной деятельности:

Договор о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, Республика Казахстан) от 29 мая 2014 года¹;

Решение Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 317 (ред. от 7 июня 2016 года) «О применении ве-

теринарно-санитарных мер в Евразийском экономическом союзе»².

В России принят Федеральный закон от 29 июня 2015 года³, в соответствии с которым в национальный закон о физической культуре и спорте была добавлена новая статья 20.3 «Особенности участия спортсменов, не имеющих права выступать за спортивные сборные команды Российской Федерации, в международных спортивных соревнованиях



и (или) во всероссийских спортивных соревнованиях по командным игровым видам спорта».

Приказом Минспорта России⁴ установлены следующие ограничения (на примере хоккея).

Вид соревнований	Ограничения
Чемпионат Континентальной хоккейной лиги – чемпионат России по хоккею	Не более пяти, в том числе не более одного вратаря
Чемпионат Молодежной хоккейной лиги – первенство России по хоккею среди молодежных команд	Должно быть равно 0

В приказе не был закреплён особый статус игроков стран – членов Евразийского экономического союза. Для клубов Континентальной хоккейной лиги, в которых играли спортсмены из Белоруссии, Казахстана, Армении и Киргизии, сложившаяся ситуация перед началом игрового сезона оказалась критичной.

НОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ,

установленные приказом Минспорта России в соответствии с федеральным законом, оказались критичными для клубов Континентальной хоккейной лиги, в которых играли спортсмены из Белоруссии, Казахстана, Армении и Киргизии

Фото: Алексей Даничев / МИА «Россия сегодня»

Континентальная хоккейная лига в свою очередь направила письмо в Министерство юстиции Российской Федерации, в котором уведомила о своей позиции – приоритете международного права над нормативным актом – приказом Министерства спорта Российской Федерации, тем самым настаивая на том, что игроки стран, входящих в Договор о Евразийском экономическом союзе (Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения и Киргизия), не должны считаться легионерами.

В своем ответе Министерство юстиции РФ указало, что «разъяснение применения международных договоров Российской Федерации, в частности договора о Евразийском экономическом союзе, не отнесено к компетенции Министерства юстиции. Разъяснение положений

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». 1997–2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 24.10.2016).

² Решение Комиссии Таможенного союза от 20.09.2010 № 378 «О классификаторах, используемых для заполнения таможенных деклараций» [Электронный ресурс] // Евразийская экономическая комиссия. 1997–2016. URL: <http://www.eurasiancommission.org/docs/Download.aspx?IsDlg=0&ID=1790&print=1> (дата обращения: 24.10.2016).

³ Федеральный закон от 29.06.2015 № 202-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и статью 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 27. Ст. 3993. 06.07.2015. С. 13628–13661.

⁴ Приказ Минспорта России от 15.09.2015 № 884 «О внесении изменения в ограничения на участие спортсменов, не имеющих права выступать за спортивные сборные команды Российской Федерации во всероссийских спортивных соревнованиях по виду спорта «хоккей», утвержденные приказом Министерства спорта Российской Федерации от 11.08.2015 № 797/1» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». 1997–2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186348/ (дата обращения: 24.10.2016).

договора осуществляет Суд Евразийского экономического союза».

Вместе с тем компетенция Суда Евразийского экономического союза определена главой IV Приложения № 2 Договора о Евразийском экономическом союзе. Суд рассматривает споры, возникающие по вопросам реализации договора, международных договоров в рамках союза и (или) решений органов союза.

Под «гармонизацией законодательства» участники Договора о Евразийском экономическом союзе (статья 2) предусматривают сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах.

Различия правового регулирования отдельных сфер сотрудничества в Договоре о Евразийском экономическом союзе и в национальном законодательстве на практике приводят к возникновению спорных ситуаций, а также к появлению пробелов в нормативно-правовом регулировании отдельных вопросов. Среди протоколов к Договору о Евразийском экономическом союзе отсутствует специальный, посвященный регулированию спортивных правоотношений. Аспекты данной сферы рассматриваются в контексте регулирования таможенной деятельности и трудовых правоотношений.

Для создания совместного механизма регулирования правоотношений в сфере физической культуры и спорта в рамках Евразийского экономического союза необходимо на основе выявленных общих и особенных черт разработать совместные положения для закрепления их в протоколе к Договору о Евразийском экономическом союзе «Спорт и физическая культура».

Так, по результатам анализа национальных законов необходимо отметить следующие конкретные примеры общих и особенных черт.

- Государственное регулирование в области физической культуры и спорта закреплено национальными законами на различных уровнях государственного управления, кроме Кыргызской Республики, в которой законом определены полномочия только Правительства Кыргызской Республики. А в Республике Беларусь определенные полномочия в сфере физической культуры и спорта отведены Президенту Республики Беларусь.

- В законах о физической культуре и спорте всех пяти стран установлено, что возглавляет национальное олимпийское движение специализированная организация – Национальный

олимпийский комитет. В то же время национальные олимпийские комитеты Республики Казахстан и Республики Беларусь не определены как отдельные субъекты национальных систем физической культуры и спорта.

- Национальные программы физического воспитания населения реализуются в Республике Беларусь (государственно-оздоровительный комплекс), Республике Казахстан (Тесты первого президента Республики Казахстан – лидера нации) и Российской Федерации (комплекс ГТО).

- Только законом Республики Казахстан определены нормы законодательства, которые посвящены пропаганде физической культуры и спорта. Также законом Республики Казахстан установлены законодательные нормы, регулирующие физическое воспитание осужденных в исправительных учреждениях.

- В части нарушения законодательства в области физической культуры и спорта национальными законами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Кыргызской Республики установлено, что нарушение законодательства в области физической культуры и спорта влечет ответственность, установленную национальным законодательством. В законе Российской Федерации и в законе Республики Армения данные нормы законодательства отсутствуют.

- В законах Кыргызской Республики и Республики Армения отсутствуют положения о регулировании деятельности спортивных клубов. В законе Республики Армения отсутствуют какие-либо законодательные нормы по достаточно широкому спектру вопросов. Отсутствуют положения о Паралимпийском комитете и положения о допинге, а также положения о физической культуре и спорте в системе образования, по месту работы, по месту жительства и месту отдыха граждан, среди лиц с ограниченными возможностями здоровья, в системе подготовки военнослужащих.

Немаловажным вопросом является подсудность рассмотрения спортивных споров с участниками из стран СНГ. Полагаем возможными рассмотрения спора в суде ЕАЭС, учитывая, что этот суд на данный момент является единственным судом, решающим споры между Россией и странами СНГ. При этом при суде ЕАЭС необходимо создать коллегия по вопросам разрешения спортивных споров. Законодательство в области физической культуры и спорта в странах СНГ и в РФ практически схоже, за исключением ряда аспектов. Поэтому, исходя из этого, можно прийти к выводу, что создание подобной колле-

гии позволит единообразно рассматривать спортивные споры.

Мы предлагаем внести ряд дополнений в Договор о Евразийском экономическом союзе, в частности, ввести раздел XXVI «Спорт», в рамках которого предусмотреть правовую регламентацию ряда существенных особенностей осуществления деятельности в данной сфере в рамках Евразийского экономического союза. Следует отметить, что само введение отдельного раздела в рамках данного акта является важным шагом на пути к формированию полноценной сферы взаимодействия между участниками данного договора в рамках спорта. Оно позитивно отразится на развитии правового регулирования спорта в рамках национального законодательства соответствующих стран, а также станет фундаментом унификации норм в данной области.

В том числе предлагается новая статья 98 «Сотрудничество государств-членов в сфере спорта», в которой устанавливаются задачи такого сотрудничества, формы его осуществления, а также устанавливается единый понятийный аппарат в рамках данного раздела. Установление этой нормы является отправной точкой для конструктивного осуществления гармонизации законодательства стран-участниц в области физической культуры и спорта и последующего его развития. Вместе с тем статьей 98 провозглашается приверженность сторон положениям ряда основополагающих международных актов в сфере спорта, а также определяются принципы, на которых базируются отношения в данной сфере. Положительно следует оценить как само содержание данных статей, так и их структуру, которые дают возможность последующей инкорпорации данных норм в национальное законодательство.

В протоколе о регулировании отношений в сфере спорта к Договору о Евразийском экономическом союзе должно быть регулирование более конкретизированных правоотношений в сфере физической культуры и спорта, среди которых:

- 1) спорт в образовании детей;
- 2) безопасность в спорте;
- 3) право на посещение соревнований;
- 4) право на информацию в области спорта. Пропаганда спорта;
- 5) особенности правового статуса спортсменов и тренеров;
- 6) спортивная инфраструктура;
- 7) права и обязанности организаторов соревнований;

- 8) волонтеры (добровольцы) в спорте;
- 9) агентская деятельность в спорте;
- 10) особенности разрешения споров в спорте;
- 11) спортивные санкции;
- 12) международные соревнования;
- 13) спортивная наука и образование;
- 14) налоговая политика в спорте. Спортивное спонсорство.

Представленные положения охватывают наиболее значимые направления в сфере физической культуры и спорта в заявленной сфере.

Литература

Andreff, W. *Globalization of the sports economy [Текст] / W. Andreff // Rivista di diritto ed economia dello sport. 2008. Vol. IV. № 3. P. 13–32.*

Parrish, R. *Sports law and policy in the European Union [Текст] / R. Parrish. Manchester: Manchester University Press, 2003. 271 p.*

Ponkin I., Shevchenko O. *On development of legal doctrine in the field of sport // (2014) Teoriya i Praktika Fizicheskoy Kultury (6), pp. 32–34. <http://www.scopus.com/authid/detail.url?authorId=56229402800>. 1 п. л.*

Shevchenko O. *Features of nature and content of employment contract of professional athlete // (2015) Teoriya i Praktika Fizicheskoy Kultury. Volume 2015, january, Issue 10, 2015, pages 59–61 (<http://www.teoriya.ru/ru/node/4213>).*

Swinnen, J. *Sports and Development: An Economic Perspective on the Impact of the 2010 World Cup in South Africa: [Электронный ресурс] // KULeuven. 2016. URL: [https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/182730/2/ Swinnen+and \(дата обращения: 24.10.2016\)](https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/182730/2/Swinnen+and+%28data+obращени%28a%28).*

Vermeersch, A. *All's Fair in Sport and Competition? The Application of EC Competition Rules to Sport [Текст] / A. Vermeersch // Journal of Contemporary European Research. 2007. Vol. 3. № 3. P. 238–254.*

Zhang, Z.-L. *China-ASEAN community sports construction of cooperation [Текст] / Z.-L. Zhang, M.-Y. Zhang // Sports Engineering and Computer Science / Ed. by Q. Luo. London: Taylor & Francis Group, 2015. P. 203–206.*

Кнобель, А. *Евразийский экономический союз: перспективы развития и возможные препятствия [Текст] / А. Кнобель // Вопросы экономики. 2015. № 3. С. 87–108.*

Кротов, М.И. *Евразийский экономический союз: история, особенности, перспективы [Текст] / М.И. Кротов, В.И. Мунтиян // Управленческое консультирование. 2015. № 11. С. 33–47.*



МЕГАСОБЫТИЯ В СПОРТЕ: ПРАВОВАЯ СРЕДА



*Джеймс А.Р. Нафцигер,
профессор права и директор международных
программ Юридического колледжа
Университета Уилламетт, США*

Насилие, спровоцированное зрителями и другими болельщиками: албанский и сербский футбол в Спортивном арбитражном суде

ПРИ РАССМОТРЕНИИ ПРАВОВЫХ ВОПРОСОВ, АКТУАЛЬНЫХ ДЛЯ СПОРТА, СЕРЬЕЗНОЙ ПРОБЛЕМЕ НАСИЛИЯ СО СТОРОНЫ ЗРИТЕЛЕЙ И ДРУГИХ БОЛЕЛЬЩИКОВ НЕ ВСЕГДА УДЕЛЯЮТ ДОСТАТОЧНО ВНИМАНИЯ (ИЛИ НЕ УДЕЛЯЮТ ВОВСЕ). ЭТО ПЕЧАЛЬНО. В КОНЦЕ КОНЦОВ, ТАКОЕ НАСИЛИЕ ЯВЛЯЕТСЯ РАСПРОСТРАНЕННЫМ ЯВЛЕНИЕМ. КРОМЕ ТОГО, ОЧЕВИДНО, ЧТО БОЛЬШИНСТВО СОРЕВНОВАНИЙ ЕДВА ЛИ УМЕСТНЫ БЕЗ ЗРИТЕЛЕЙ, ХОТЯ АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ МЕРЫ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В ФУТБОЛЕ/СОККЕРЕ (НАПРИМЕР, ПРОВЕДЕНИЕ МАТЧЕЙ ЗА ЗАКРЫТЫМИ ДВЕРЯМИ ИЛИ НА НЕЙТРАЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ)¹ СТАВЯТ ПОД СОМНЕНИЕ НЕОБХОДИМОСТЬ ПРИСУТСТВИЯ ЗРИТЕЛЕЙ НА ВСЕХ МЕРОПРИЯТИЯХ. НАЧАЛО ЭТОГО ЭССЕ ПОСВЯЩЕНО ОБЩЕЙ ПРОБЛЕМЕ НАСИЛИЯ НА СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ (ЗА ИСКЛЮЧЕНИЕМ СЛУЧАЕВ, СВЯЗАННЫХ НЕПОСРЕДСТВЕННО СО СПОРТСМЕНАМИ), А ЗАТЕМ РАССМАТРИВАЮТСЯ ДВА ВЗАИМОСВЯЗАННЫХ СЛУЧАЯ, ИМЕЮЩИХ ОТНОШЕНИЕ К МАТЧУ НАЦИОНАЛЬНЫХ СБОРНЫХ КОМАНД АЛБАНИИ И СЕРБИИ. ЭТОТ МАТЧ ПРИВЕЛ К ДВУМ ПАРАЛЛЕЛЬНЫМ РАЗБИРАТЕЛЬСТВАМ В СПОРТИВНОМ АРБИТРАЖНОМ СУДЕ (COURT OF ARBITRATION FOR SPORT, CAS)².



I. Введение: проблема насилия

Проблема насилия на стадионах совсем не нова. Оставим в стороне долгую историю бескомпромиссных схваток между игроками на поле, не будем обращать внимания на фундаментально насильственную природу некоторых видов спорта (таких как регби, хоккей или североамериканский футбол)³. Сосредоточимся именно на беспорядках среди болельщиков, и хроники адресуют нас к событиям 1879 года, получившим название «сиднейский погром»⁴. Тогда спорное решение английского арбитра, судившего матч по крикету между английской и австралийской командами, заставило более

29 МАЯ 1985 ГОДА, БРЮССЕЛЬ.

Полицейский среди пострадавших в результате массовых беспорядков и обрушения конструкции на стадионе «Эйзель». Эта трагедия унесла жизни 39 человек, и более 600 были ранены

Фото: EPA

2 тысяч разгневанных австралийских зрителей выбежать на поле. Матч был отменен, а многие арестованы.

Но позднее именно футбольные стадионы стали главным местом, где бушевало насилие. «Прославились» на этом поприще, в частности, английские зрители, однако проблема насилия со стороны зрителей и фанатов универсальна.

¹ См. регламент Чемпионата Европы УЕФА 2014–2016 гг., статьи 27.01, 27.02. Обычно санкция в виде проведения матчей за закрытыми дверями ограничена коротким сроком (см., например, *Croatia Beats Iceland Before a Crowd of Zero*, N.Y. Times, Nov. 13, 2016, B6). Однако иногда такая санкция может быть наложена на длительный срок, если проявления насилия и проблемы с безопасностью носят затяжной характер, как, например, в Египте из-за политизации футбола в этой р.не. См., например, *Red Cards for the Ultras*, Economist, May 23, 2015, at 38.

² Полный трактат CAS см. в Despina Mavromati & Matthieu Reeb, *The Code of the Court of Arbitration for Sport: Commentary, Cases and Materials* (2015). Короткие, но всеобъемлющие комментарии см. в Richard H. McLaren, *The Court of Arbitration for Sport*, in *Handbook on International Sports Law* 32 (James A.R. Nafziger & Stephen F. Ross eds. 2011).

³ Интересно, что три этих вида спорта, в указанном порядке, характеризуются наиболее частыми случаями сотрясений мозга у спортсменов. Регбисты р.дают от сотрясений вчетверо чаще, чем хоккеисты, в силу меньшей защищенности с помощью экипировки, как можно предположить. Следом идет американский футбол, а два следующих места в этом рейтинге занимают виды, которые не принято считать жестокими: футбол и баскетбол. Неясно, почему в этом рейтинге нет бокса, возможно, настолько эффективны в помощь боксерам шлем и р.гие правила. См. *Schools and Hard Knocks*, Economist, March 5, 2016, at 14. Одно исследование насилия в канадском хоккее корни этого явления видит в исторически сложившемся типе поведения, но также отмечает более низкую частотность такого поведения среди опытных игроков и общее снижение агрессивности в этом виде спорта. Для резюме см. Pascual Restrepo, *Canadian Violence From the Prairie to the N.H.L.*, N.Y. Times, Oct. 11, 2015, at 10.

⁴ См. в основном Jack Pollard, *The Formative Years of Australian Cricket 1803-93*, at 224 et seq. (1987).

Например, угроза насилия со стороны зрителей омрачала футбольные матчи между командами Китая и Японии⁵; печально известное военное противостояние между Сальвадором и соседним Гондурасом получило продолжение и на матче национальных футбольных сборных⁶; европейский чемпионат 2016 года во Франции начался с потасовки между российскими и английскими болельщиками после того, как сборные этих стран сыграли вничью⁷.

Конечно, насилие не является спутником исключительно футбольных матчей. Не лишним будет напомнить об олимпийском статусе регби, именно по причине насилия со стороны болельщиков этот вид спорта лишился в 1924 году, а вернуться на Игры удалось лишь в 2016-м. На Играх 1924 года в Париже регбийный матч между безусловным фаворитом, сборной Франции, и командой США закончился неожиданно: американцы легко выиграли 17:3, после чего на трибунах начались беспорядки, повлекшие неминуемый физический ущерб и 92-летнее наказание для регби⁸.

Безусловно, обращаясь к проблеме насилия в спорте, необходимо не забывать и о долгой истории проблемного поведения в других областях помимо спортивной, скажем, на массовых открытых музыкальных фестивалях и других площадках такого рода.

Факторы, которые специфически связаны с насилием со стороны зрителей и фанатов спортивных команд, можно разделить на три категории: психологические, экзогенные и политические⁹. Среди психологических – четкая идентификация болельщика по отношению к любимому клубу/команде, фрустрация фанатов как результат невозможности повлиять на происходящее на поле, если результаты игры разочаровывают, проекция на трибуны агрессии, присутствующей на футбольном поле, гипермаскулинность и связанная с ней гангстерская ментальность, подверженность психологии толпы, а также, что чаще всего наиболее существенно, поведение, спровоцированное употреблением алкоголя. Среди экзогенных факторов – плотность зрительской толпы, роль социальных медиа для укрепления связей между участниками насильственных действий, неадекватные или неэффективные подходы к обеспечению безопасности, неадекватное наблюдение за происходящим на стадионе со стороны принимающего клуба/команды, недостаточно настойчивые напоминания организаторов о необходимости достойного

спортивного поведения, а иногда – само значение того или иного события. Политическими факторами могут являться (в пределах одной страны) идентификационная связь между командой и политической партией/фракцией/группировкой; шовинистический или националистический импульс или, что более существенно, постоянная вражда между национальностями.

Вне зависимости от того, какой именно фактор окажется подстрекательным, превалирующая теория об агрессивном поведении постулирует комбинацию массовой фрустрации и стимулов внешней среды как предопределяющую агрессию.

Противоядие от агрессивного поведения существует, и вполне определенное. Это осознанное и продолжительное общественное образование в части необходимости честного спортивного соперничества, широкое распространение кодексов приемлемого поведения, адекватный надзор за зрителями и меры по обеспечению безопасности, позволяющие оперативно реагировать на угрозу ненадлежащего поведения, сбор и архивирование данных с течением времени, ограничение продажи и распространения алкогольных напитков на стадионе, ритуалы вежливости и взаимоуважения между соперничающими командами, немедленное удаление со стадиона деструктивных фанатов, эффективные санкции в отношении тех, кто предпринял акт насилия, недопущение рецидивистских случаев ненадлежащего поведения, сотрудничество между организаторами мероприятия и СМИ с тем, чтобы обеспечить здоровое отношение к этому мероприятию в общественном восприятии¹⁰.

II. Европейские конвенции о предотвращении насилия среди зрителей (1985) и о безопасности, охране и сервисе на спортивных мероприятиях (2016)

В 1984 году и начале 1985-го имела место серия актов насилия со стороны зрителей (большой частью англичан), повлекших гибель людей и значительный урон, а кульминацией стала трагедия на стадионе «Эйзель» в бельгийской столице Брюсселе¹¹. За час до начала финального матча розыгрыша Кубка европейских чемпионов 1985 года между итальянским «Ювентусом» и английским «Ливерпулем» фанаты последнего разрушили барьеры, специ-

ально возведенные, чтобы разделить их сектор и сектор нейтральных болельщиков, среди которых находились и болельщики «Ювентуса». Когда фанаты «Ливерпуля» атаковали итальянцев, те побежали к бетонной подпорной стене. Толпа сокрушала зрителей, а затем обрушилась и стена. 39 человек погибли и более 600 были ранены.

После этой трагедии УЕФА запретил всем английским клубам участие в соревнованиях под его эгидой¹². Запрет был снят только спустя пять лет, а для «Ливерпуля» действовал дополнительный срок еще в три года (впоследствии был сокращен до года). Некоторые фанаты «Ливерпуля» были приговорены к тюремному заключению за непредумышленное убийство сроком до трех лет, но бельгийские прокуроры обжаловали приговоры, и позднее сроки заключения этих фанатов увеличились до четырех-пяти лет¹³.

Последовали различные решения в связи с этим помимо дисквалификации клубов и уголовных наказаний¹⁴. Однако необходимо было предпринять нечто большее на международном уровне. Такой оперативной реакцией стала выработка Советом Европы Конвенции о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий и, в частности, футбольных матчей¹⁵. К этой

конвенции, разработка которой была оперативно завершена в 1985 году, с тех пор присоединилось 41 европейское государство.

А в 2016 году Совет Европы открыл к подписанию Конвенцию по единому подходу к безопасности, защите и обслуживанию во время спортивных мероприятий и, в частности, футбольных матчей¹⁶. Это соглашение, подписанное 14 государствами-инициаторами, призвано прийти на смену вышеуказанной конвенции 1985 года. Новая конвенция фокусируется в большей степени на предотвращении насилия посредством ранней профилактики, через тесную координацию между местными, национальными и международными органами и организациями (как общественными, так и частными) для обеспечения безопасности и сервиса на спортивных объектах и вокруг них. Таким образом, конвенция направлена на развитие сферы гостеприимства и безопасности для зрителей внутри и снаружи стадионов, способствует диалогу между полицией, местными властями, футбольными клубами и болельщиками, укрепляет международную кооперацию полицейских сил и, разумеется, направлена на предотвращение футбольного хулиганства и его адекватное наказание. По иронии судьбы появление на свет этой конвенции совпало со вспышками

⁵ См., например, John Pomfret, *Chinese Lessons* 267 (2007) (описание матча между двумя национальными сборными, в ходе которого китайские зрители освистали японский гимн, бросали в японских болельщиков мусор и выкрикивали лозунги типа «Смерть японцам!» и «Убей, убей, убей!»).

⁶ Освещение в новостях той эпохи, включая *N.Y. Times*, June 29, 1969, §5, at 15; *N.Y. Times*, June 28, 1996, at 1.

⁷ См., например, *20 Russians are Deported by France for Fighting*, *N.Y. Times*, June 19, 2016, at SP11 (сообщение о депортации российских болельщиков за хулиганство, а также о троих российских болельщиках, в этой связи приговоренных за уголовные преступления к лишению свободы на срок от одного до трех лет); Sam Borden, *A Flare in the Stands Could Signal Russian's Exit*, *N.Y. Times*, June 16, 2016, at B10 (описывает случай с объявлением УЕФА «отложенной дисквалификации» в адрес футбольной сборной России в связи с проявлениями насилия со стороны ее болельщиков на трибунах, которая угрожала команде досрочным завершением выступления на Евро-2016); Sam Borden, *A Day After Alarming Melée, a Fight Keeps the Focus off the Field*, *N.Y. Times*, June 13, 2016, at D5 (подробности о драке в Марселе после матча Англия–Россия, а также стычках между фанатами на улицах и аресте английских фанатов в центре Марселя накануне матча Англия–Россия).

⁸ Chip Brown, *The Ultimate Scrum*, *N.Y. Times Magazine*, June 19, 2016, at 32, 35. См. также *The National Center for Spectator Safety and Security, How to Prevent Fan Violence at Sporting Events*, Gameday Security, Feb. 2015.

⁹ Возможно использование различных источников, одним из наиболее емких является: Tamara D. Madensen & John E. Eck, *Spectator Violence in Stadiums*, in *Problem-Oriented Guides for Police, Problem-Specific Guides Series*, No. 54 (Center for Problem-Oriented Policing 2008).

¹⁰ См., например, *Australian Institute of Criminology, Spectator Violence Part I: Professional Sporting Events*, Research in Practice No. 12 (2010); Madensen & Eck, также см. выше ссылку 9.

¹¹ См. *N.Y. Times*, May 30, 1985, at 1.

¹² Сегодня в поле деятельности этой организации – правила проведения Чемпионата Европы по футболу УЕФА, дисциплинарные правила УЕФА, организационные правила УЕФА и Устав УЕФА. Также она имеет отношение к «Правилам игры» (*The Laws of the Game*), устанавливаемым международной федерацией ФИФА.

¹³ Jamie Jackson, *The Witnesses*, *OBSERVER*, April 3, 2015.

¹⁴ Эти меры, особенно в Англии, включают требования по оборудованию стадионов исключительно сидячими местами, установке камер кругового обзора, составлению черного списка проблемных болельщиков и санкциям в отношении английских клубов на европейской арене.

¹⁵ *ETS No. 120*, Aug. 19, 1985, приведено в 24 I.L.M. 1566 (1985) [далее – *European Convention on Spectator Violence*].

¹⁶ *CETS NO.218*, July 7, 2016 [далее – *2016 Convention*].



БЕСПОРЯДКИ

во время матча отборочного турнира чемпионата Европы по футболу – 2016 между сборными Сербии и Албании на стадионе «Партизан» в Белграде

Фото: Александар Джоргович/ МИА «Россия сегодня»

насилия в ходе Чемпионата Европы по футболу УЕФА 2016 года. Это лишний раз подтвердило актуальность проблемы насилия на спортивных мероприятиях и необходимость совместных усилий для обеспечения безопасности и надлежащего сервиса.

Конвенция 1985 года включает в себя три основных блока, посвященных кооперации, предотвращению насилия и наказанию. Региональная кооперация, в частности, подразумевает перемещение задержанных лиц в страну проживания (или же «релевантную страну») через механизм экстрадиции подозреваемых в совершении актов насилия или иных преступных деяний. Другие ее положения предусматривают укрепление мер по обеспечению безопасности на стадионах, консультации в преддверии потенциально проблемных матчей, управление процессами продажи билетов, принятие мер в отношении доступности/недоступности алкогольных на-

питков, обмен информацией, особенно между полицейскими.

Очень скоро конвенция 1985 года была подтверждена конкретными действиями. Так, в 1987 году палата лордов Великобритании санкционировала экстрадицию 26 английских футбольных болельщиков, чтобы те предстали перед бельгийским судом по обвинениям в подстрекательстве на процессе о трагедии на стадионе «Эйзель»¹⁷. Готовность британцев выдавать своих граждан (что не является общей практикой) продемонстрировала всю серьезность, с которой участники конвенции откликнулись на эту инициативу по борьбе с насилием на стадионах как преступлением против прав человека.

Согласно конвенции 1985 года был создан постоянно действующий комитет по контролю за ее осуществлением и решением таких фундаментальных проблем, как проявления расизма, расовой нетерпимости и ксенофобии в спорте. Его члены ежегодно собираются на заседании Совета Европы во французском Страсбурге, а также на заседаниях в других странах в преддверии крупных спортивных событий. Многочисленные рекомендации, резолюции, декларации и инструкции, вы-

пущенные комитетом, посвящены широкому кругу вопросов – от борьбы с проявлениями расизма, ксенофобии и расовой нетерпимости в спорте до роли местных и региональных властей в борьбе с футбольными хулиганами. Во время крупных международных соревнований в рамках этого комитета создается специальная рабочая группа для оценки эффективности мер по обеспечению безопасности и анализа накопленного опыта после соревнований¹⁸.

В 2015 году этот комитет одобрил всеобъемлющие «Рекомендации по обеспечению порядка, безопасности и сервиса на футбольных матчах и других спортивных мероприятиях»¹⁹. Составленные согласно комплексному подходу к широкому кругу вопросов безопасности и сервиса, как было впоследствии артикулировано в конвенции 2016 года²⁰, эти рекомендации заменили все прежние рекомендации, резолюции и заявления, которые принимались постоянным комитетом с момента его основания. Как и в случае с обеими конвенциями, 1985 и 2016 годов, отдельное упоминание футбольных матчей в названии этого документа (рекомендаций) подчеркивает ключевую роль именно этого вида спорта в Европе и важность решения этих проблем при обеспечении безопасности и целостности всех европейских международных соревнований.

Постоянный комитет также принимает конкретные меры по предотвращению и реагированию на уровне как национальных, так и международных соревнований. В частности, в 2008 и 2009 годах комитет организовал консультативный визит представителей Совета Европы в Сербию. Эта страна и ее футбольные клубы и национальные сборные не раз страдали в результате насилия на трибунах и около стадионов, а правительство выражало стремление бороться с насилием на спортивных объектах с тем, чтобы на матчи зрители приходили всей семьей.

По результатам этого визита был обнародован основательный документ²¹. Этот доклад

содержал 22 рекомендации сербскому правительству, которые охватывали широкий круг вопросов, от принятия специального законодательства для обеспечения контроля за происходящим на стадионе, организации видеонаблюдения, работы офицеров безопасности и стюардов до инвестиций в социально-образовательные проекты по социализации молодежи согласно лучшим практикам.

III. Разбирательства в Спортивном арбитражном суде (CAS) в связи с событиями в ходе отборочного матча чемпионата Европы–2016 между сборными Сербии и Албании, состоявшегося в 2014 году

А. Матч Сербия – Албания

Судя по всему, процесс воплощения в жизнь сербскими властями тех рекомендаций, что были даны им в ходе консультативного визита представителей Совета Европы, все еще продолжался спустя шесть лет, когда состоялся отборочный матч Евро-2016 между сборными Сербии и Албании. Этот матч был сыгран 14 октября 2014 года на белградском стадионе «Партизан».

Несмотря на политические противоречия между странами, их национальные сборные оказались в одной отборочной группе чемпионата под эгидой УЕФА. Ключевым фактором взаимной неприязни, разумеется, был статус Косово, населенной преимущественно албанцами провинции Сербии, которая откололась и провозгласила независимость в первой декаде XXI века²². Обычно УЕФА бывает весьма чутким в отношении геополитической напряженности и разводит по разным отборочным группам таких противников, как, скажем, сборные Азербайджана и Армении или Гибралтара и Испании. Однако ни албанская, ни сербская федерации футбола не возражали

¹⁷ *Int'l Herald Trib.*, July 14, 1987, at 2. См. также источники, отмеченные в ссылках 11–13.

¹⁸ См. *European Convention on Spectator Violence* (см. ссылку 15).

¹⁹ *Council of Europe, Standing Committee (T-RV), European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in Particular at Football Matches, Recommendation Rec (2015) I of the Standing Committee on Safety, Security and Service at Football Matches and Other Sports Events*, 18 June 2016.

²⁰ 2016 Convention (см. ссылку 16).

²¹ *Council of Europe, Serbia Advisor Team, Report of the consultative visit to serbia on the implementation of the convention 19-21 november 2008, T-RV (2009) 3*.

²² Для краткого юридического резюме к вопросу самоопределения косоваров см. *Alina Kaczorowska-Ireland, Public International Law 602-07 (5th ed. 2015)*.

против включения национальных команд этих стран в одну отборочную группу.

Футбольные ассоциации двух стран согласовали с УЕФА запрет на посещение игры в Белграде албанскими фанатами, но это не помогло. Матч был омрачен насилием, спровоцированным сербскими болельщиками и албанцами, которые находились вне стадиона²³. Стычки начались уже с утра в день матча. Федерация футбола Албании проинформировала делегата УЕФА, что ее президент получил ранение, когда автобус национальной команды забросали камнями, а позже албанские игроки стали мишенью для бросавших в них монеты, зажигалки и т. п.

На стадионе сербские фанаты встречали сборную гостей песнями «Убей албанцев», свистом и скандированием пытались заглушить албанский гимн во время его исполнения и в момент стартового свистка сожгли флаг НАТО – альянса, членом которого является Албания и который поспособствовал восстанию косоваров против Сербии. Игра продолжалась, а с трибун в албанских игроков летели бутылки и петарды. На 42-й минуте первого тайма при счете 0:0 английский судья уже во второй раз приостановил игру и принял решение увести команды с поля. Во время этой паузы на стадион прилетел дистанционно управляемый дрон-квадрокоптер со свисающим с него баннером в цветах албанского флага и изображением карты Великой Албании, включающей Косово. Один из сербских игроков сорвал этот баннер, после чего началась драка, участие в которой приняли футболисты обеих команд, сербские фанаты, стюарды, работавшие на стадионе, и другой спортивный персонал. В итоге после 30-минутной задержки было принято окончательное решение не продолжать игру.

В. Разбирательство УЕФА

На следующей день УЕФА возбудил дисциплинарное разбирательство в отношении обеих национальных футбольных федераций²⁴. Отталкиваясь от Дисциплинарного кодекса УЕФА, официальные лица этой организации рассматривали Федерацию футбола Албании в качестве нарушителя правил УЕФА, поскольку та не обеспечила возвращение команды на поле после того, как игра во второй раз была приостановлена²⁵, а также в связи с появлением провокационного баннера²⁶. В свою очередь претензии УЕФА к Футбольному союзу Сербии касались нарушений, совершенных, по всей ви-



ЗАЩИТНИК СБОРНОЙ СЕРБИИ СТЕФАН МИТРОВИЧ
срывает баннер, прикрепленный к беспилотному
летательному аппарату, прилетевшему на стадион
Фото: Александар Джоревич / МИА «Россия сегодня»

димости, местными, сербскими зрителями: массовые беспорядки, швыряние на поле горящих предметов и других объектов, проникновение на поле зрителей, их нападение на албанских игроков, неадекватные организация и надзор за обеспечением безопасности на стадионе²⁷.

Выслушав аргументы представителей обеих национальных федераций, контрольно-дисциплинарная и этическая инстанция УЕФА на следующий день вынесла решение: в связи с отказом албанской сборной продолжить матч ей засчитывается поражение со счетом 0:3²⁸, со штрафом в размере 100 тыс. евро за появление над полем дрона и баннера²⁹, а сербская сторона наказывается снятием трех очков на групповом

квалификационном этапе, проведением двух следующих домашних матчей без зрителей, а также штрафом в размере 100 тыс. евро³⁰.

Обе национальные федерации подали апелляции в УЕФА, которые были отклонены соответствующим органом³¹. Тогда обе федерации оспорили это решение в Спортивном арбитражном суде (CAS), который возбудил два отдельных разбирательства по обращению каждой из них, при этом разрешив Футбольному союзу Сербии участвовать в рассмотрении дела по апелляции Федерации футбола Албании.

С. Предписания Спортивного арбитражного суда

В своем главном решении³² по жалобе Федерации футбола Албании CAS признал, что песни и скандирование сербских зрителей были расистскими и носили дискриминационный характер, что подпадает под признаки серьезного нарушения дисциплинарных правил УЕФА³³. Этим определением судьи опровергли заключение УЕФА, согласно которому эти песни и речовки носили политический, а не дискриминационный ксенофобский характер. Но, к сожалению для албанской стороны, суд также постановил, что этот вопрос является спорным, поскольку у Федерации футбола Албании недостаточно оснований для возбуждения дела в отношении Футбольного союза Сербии в связи с этим, и он (вопрос) «не связан напрямую»³⁴ с решением УЕФА.

Суд вместе с тем постановил, что эти песни и речовки имеют отношение к вопросу об от-

ветственности в связи с отменой матча³⁵. Что касается степени ответственности Федерации футбола Албании в обстановке враждебности со стороны сербских болельщиков, то суд пришел к выводу: хотя албанские игроки четко заявили после второй приостановки матча, что отказываются вернуться на поле для продолжения игры, юридический эффект в отношении отказа от продолжения матча зависит от определения рефери, безопасно или нет продолжать игру³⁶. Поскольку такого определения рефери сделано не было, и ввиду неопределенности в общении между албанской командой и официальными лицами матча (судейская бригада и делегат УЕФА. – Прим. ред.) суд нашел, что судья матча не донес до игроков «ясно, прямо и безоговорочно»³⁷ требование вернуться на поле и продолжить игру.

Что касается санкций в отношении Федерации футбола Албании в связи с полетом дрона над полем, то суд постановил объективно обоснованным (*objectively reasonable*)³⁸ исходить из того, что дроном управлял именно албанский болельщик. Управлявший дроном человек не был замечен и идентифицирован (при том, что сам хвастался этим), каких-либо доказательств причастности к этому акту сербских болельщиков не нашлось, и суд удовлетворился тем, что дрон управлялся одним или несколькими албанскими болельщиками, что повлекло за собой ответственность Федерации футбола Албании³⁹.

Вынося такое заключение, суд исходил из решения, принятого ранее по инциденту с сиг-

²³ What follows is drawn from *Football Ass'n of Albania v. UEFA & Football Ass'n of Serbia*, CAS 2015/A/3874 (*Court of Arbitration for Sport*) p. 7-31 [далее – CAS 2015/A/3874].

²⁴ CAS 2015/A/3874 (см. ссылку 23), p. 38.

²⁵ Там же, p. 58 (цитирование *UEFA, Control, Ethics and Disciplinary Body (CEDB), Albania Decision*, Oct. 23, 2014) [далее – *CEDB Decision*].

²⁶ Там же, p. 60 (цитирование *CEDB Decision*, см. ссылку 25).

²⁷ *Football Ass'n of Serbia v. UEFA*, CAS 2015/A/3875 (*Court of Arbitration for Sport*), p. 36 (обобщение *CEDB Decision*, см. ссылку 25).

²⁸ CAS 2015/A/3874 (см. ссылку 23), p. 59.

²⁹ Там же, p. 62.

³⁰ Там же, p. 64.

³¹ Там же, p. 65–69.

³² CAS 2015/A/3874 (см. ссылку 23).

³³ Там же, p. 172.

³⁴ Там же, p. 178–186.

³⁵ Там же, p. 186.

³⁶ Там же, p. 217.

³⁷ Там же, p. p. 219, 222, 224, 226.

³⁸ Там же, p. 197.

³⁹ Там же, p. 198, 199. Это предположение позднее подтвердилось. См. *James Montague, Ending a Game and Inciting a Riot, with a Joystick*, N.Y. Times, Oct. 8, 2015, at B22 (герой материала – Исмаил Моруна, албанский крановщик и «патриот», судя по всему в одиночку организовавший инцидент с дроном, которым управлял, забравшись в церковь Святого Архангела Гавриила, что поблизости от стадиона «Партизан»).

нальными ракетами, запущенными из-за пределов стадиона и упавшими на игровое поле⁴⁰. Поэтому в рассматриваемом нами деле суд счел, что будет уместным наложить на Федерацию футбола Албании штраф в размере 100 тыс. евро и что такое наказание, хотя и достаточно суровое, не противоречит более мягким санкциям, наложенным апелляционной инстанцией УЕФА⁴¹.

Затем, отталкиваясь от заключения по инциденту с дроном, суд вернулся к вопросу об ответственности албанской стороны за прекращение матча (несмотря на собственное определение, что отказ албанской команды вернуться на поле не давал достаточных оснований для применения санкций в отношении нее).

Разбираясь в том, должна ли Федерация футбола Албании нести ответственность именно за отмену матча (учитывая, что инцидент с дроном организовал болельщик или группа болельщиков албанской сборной), суд акцентировал внимание на совокупности обстоятельств, включая расистские, дискриминационные и, как подчеркнул суд, угрожающие речовки и песни сербских болельщиков, равно как и их участие в нападениях⁴².

В заявлении суда говорится, что «инцидент с дроном, безусловно, не способствовал успокоению страстей, однако в совокупности обстоятельств существенными факторами были другие ужасающие акты поведения (сербских болельщиков. – *Прим. авт.*), в результате чего матч пришлось отменить»⁴³. Суд отметил также невинную (*lackadaisical*)⁴⁴ реакцию со стороны сербских официальных лиц, отметив случай, когда сербский стюард, призванный обеспечивать безопасность, сам атаковал игрока албанской команды. Таким образом, пришел к выводу суд, Футбольный союз Сербии несет «исключительную ответственность»⁴⁵ за остановку матча и его последующую отмену рефери.

Ссылаясь на понятие существенного прецедента, чтобы обосновать свое полномочие рассматривать заново факты и законы и выносить новое решение⁴⁶, суд отменил решение Апелляционной инстанции УЕФА в части ответственности за отмену матча, тем самым смещая ответственность от Федерации футбола Албании к Футбольному союзу Сербии и переадресуя поражение 0:3 сборной Сербии⁴⁷. Эта переадресация оказалась решающей с точки зрения турнирных перспектив: сербская сборная впоследствии не смогла претендовать на выход в финальную часть чемпиона-

та Европы 2016 года, в отличие от албанской (в итоге сборная Албании попала в финальный турнир Евро-2016 во Франции и одержала там первую в своей истории победу на крупнейшем соревновании континента – над сборной Румынии)⁴⁸.

Суд также рассматривал отношение УЕФА и Футбольного союза Сербии к вопросу о судебных издержках и других расходах, понесенных в связи с этим Федерацией футбола Албании (международные дисциплинарные проступки подобного рода освобождены от платы, за исключением платы в канцелярии суда, которую внесла Федерация футбола Албании).

В параллельном разбирательстве⁵⁰ другой состав судей CAS отклонил отдельную апелляцию Футбольного союза Сербии на решение Апелляционной инстанции УЕФА и обязал сербскую федерацию оплатить расходы, понесенные УЕФА в связи с этим разбирательством. Судьи подчеркнули, что Футбольный союз Сербии не сумел опровергнуть презумпцию халатности при организации и охране порядка на «матче высокого риска в свете исторической враждебности между албанцами и сербами, которую усугубили печально известные политические события вокруг Косово»⁵¹. Даже подготовка стюардов матча оказалась неадекватной, заключили судьи⁵². Отвергая несколько прошлых прецедентов в качестве руководства, судьи постановили, что санкции УЕФА в отношении Футбольного союза Сербии нельзя считать непропорциональными⁵³.

Д. Ключевые вопросы

Эти решения CAS дают богатую пищу для размышлений с точки зрения юриспруденции – как в процедурном, так и в содержательном плане. Для целей данной статьи наиболее интересны моменты, связанные, во-первых, с поведением болельщиков и с атрибуцией ответственности за их поведение к футбольной федерации⁵⁴. Вторая группа интересных моментов включает применение доказательных правил и стандартов, в частности, в отношении жалоб на насильственные действия и другие проступки, достаточное для наложения обременительных санкций на национальную федерацию.

1. Атрибуция поведения фаната

Что касается поведения болельщиков, судьи CAS применили «презумптивный подход»⁵⁵, базирующийся на обоснованных и объективных критериях и возможности для противной сто-

роны опровергать презумпцию. Судьи утверждали, что такой подход согласуется с законодательством Швейцарии и ранее вынесенными решениями CAS⁵⁶. Отсылая к дисциплинарным правилам УЕФА, судьи подтвердили правило о строгой ответственности, являющееся обязательным для всех национальных федераций и клубов в связи с поведением болельщиков национальных команд⁵⁷. Описанное судьями как «фундаментальный элемент действующей футбольной нормативно-правовой базы»⁵⁸, это правило CAS определил согласующимся со швейцарским законодательством.

Что касается определения «болельщик» (supporter)⁵⁹, то судьи отметили: это понятие «является открытым концептом, которое специально не определено; его необходимо оценивать с точки зрения здравомыслящего и объек-

тивного наблюдателя»⁶⁰. Как отмечалось выше, не было никаких убедительных доказательств «для того, чтобы связать использование дрона с тем или иным идентифицированным албанским болельщиком»⁶¹. Тем не менее судьи пришли к выводу, что появление дрона с прикрепленным к нему националистическим баннером «с высокой вероятностью»⁶² было связано с албанскими болельщиками, и не имеет значения, находились эти люди вне стадиона или внутри него. Судьи также нашли достаточно убедительным, что дроном управлял албанский болельщик (или болельщики)⁶³. Этот вывод о «высокой вероятности» в отношении того, откуда взялся дрон, является существенной интерпретацией «комфортного удовлетворения» (доказательного стандарта, который находится в развитии).

* Автор упоминает понятие «comfortably satisfied», используемое в современном спортивном праве, которое может быть переведено как «комфортное удовлетворение» или «приемлемое удовлетворение». – Прим. ред.).

⁴⁰ Viz. CAS 2013/A/3139.

⁴¹ CAS 2015/A/3874 (см. ссылку 23), р. 205.

⁴² Там же, р. 239.

⁴³ Там же, р. 248.

⁴⁴ Там же, р. 245.

⁴⁵ Там же, р. 248.

⁴⁶ Там же, р. 250.

⁴⁷ Р. 251, 253.

⁴⁸ See Sam Borden, *Their Group Stage is Over. Their Fate? Uncertain*, N.Y. Times, June 22, 2016, at B13.

⁴⁹ Там же, р. 254.

⁵⁰ Там же, CAS 2015/A/3875 (см. ссылку 27).

⁵¹ Там же, р. 102.

⁵² Там же.

⁵³ Там же, р. 128.

⁵⁴ Суд цитировал более раннее решение CAS (CAS 2007/A/1217):

«Термин «болельщик» не определен. Судьями отмечается, что он не связан с расой, национальностью или местом проживания человека, а также не связан с контрактом, который заключает человек с национальной ассоциацией или клубом посредством покупки билета на матч. Судьи не сомневаются в том, что нежелание давать точное определение термину «болельщик» – это целенаправленная и разумная политика УЕФА. В правилах УЕФА нет положения, которое проводило бы разграничение между «официальными» и «неофициальными» болельщиками команды. И есть причины не формулировать такое положение. Если бы разграничение появилось, УЕФА было бы сложно привлечь клубы к ответственности за действия их болельщиков. Единственный способ привлечь к ответственности – не давать определение слову «болельщик», чтобы клубы знали, что дисциплинарные правила распространяются на любого человека, чье поведение позволяет здравомыслящему и объективному наблюдателю считать его болельщиком клуба, причем клубы несут ответственность за поведение этих людей. Поведение зрителей и их местоположение на стадионе и поблизости являются важными критериями в атрибуции их как болельщиков той или иной команды или клуба».

⁵⁵ CAS 2015/A/3874 (см. ссылку 23), р. 196.

⁵⁶ Там же. По умолчанию швейцарский закон как закон р.ны регир.ции УЕФА в качестве организации применяется в разбирательствах CAS – при отсутствии какого-либо другого регулирующего закона. CAS, *Special Provisions Applicable to the Appra Arbitration Proceedings*, Rule 58.

⁵⁷ Там же, р. 187.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ В отношении неопределенности термина «болельщик» см. цитирование решения CAS 2007/A/1217 (см. ссылку 54).

⁶⁰ CAS 2015/A/3874, (см. ссылку 23), р. 189.

⁶¹ Там же, р. 194.

⁶² Там же, р. 195.

⁶³ Там же, р. 199.

2. Доказательства насилия

Отправной точкой для суда при рассмотрении дела можно считать решение, принятое рефери на игровом поле: матч прекращен. Судьи сначала подтвердили традиционное правило невмешательства, защищающее решения, принятые на игровом поле, согласно укоренившейся практике в юриспруденции CAS. Соответственно, суд не будет рассматривать такого рода решение, за исключением случаев самоуправства или недобросовестности, даже если это решение признается неправильным с позиции сегодняшнего дня⁶⁴. Отмечая недостаток ясности с разделением полномочий между официальными лицами (рефери матча, делегат УЕФА на матче и офис безопасности УЕФА), судьи не смогли установить, к своему комфортному удовлетворению, что рефери матча, наделенный высшими полномочиями для принятия решений, дал «прямой, ясный и безусловный»⁶⁵ сигнал: безопасность обеспечена, и матч должен быть доигран.

Второй момент касался вопроса о наложенной УЕФА на албанскую федерацию санкции («техническое поражение» со счетом 0:3 за отказ команды продолжить матч – *Прим. ред.*), а именно: позволяет ли вся совокупность обстоятельств считать эту санкцию обоснованной? Как отмечалось выше, доказательство этих обстоятельств привело к тому, что решение УЕФА было отменено, а поражение со счетом 0:3 было засчитано не албанской, а сербской команде.

Наконец, мы могли бы задаться вопросом: могли ли действия сербских зрителей на стадионе и предположительно албанских болельщиков вне стадиона, вместе взятые, стать причиной нарушения безопасности на матче? Социологи определяют шесть форм зрительской агрессии: вербальная форма (пение, скандирование, выкрики, в том числе с использованием обценной лексики), жестикуляция (угрожающие или непристойные движения и жесты в чей-либо адрес), «метание снарядов» (метание твердых предметов, штурм выходов толпой), проникновение (вторжение) на игровое поле, разрушение имущества и физическое нападение на кого-либо. Сербские зрители продемонстрировали проявления агрессии всех шести видов. Действия предположительно албанского болельщика (или болельщиков), извне стадиона осуществившего вторжение на игровое поле с помощью дрона, труднее классифицировать с помощью этой типологии зрительской агрессии. Его роль может скорее рассматриваться

как провокационная – это жест, сам по себе достаточный для провокации насилия или, по крайней мере, приглашающий к насилию (что и привело в итоге к наложению на Федерацию футбола Албании крупного штрафа).

IV. Выводы

Решения, вынесенные Спортивным арбитражным судом после разбирательств в связи с событиями вокруг футбольного матча 2014 года между сборными Сербии и Албании, учитывают все три категории факторов (психологические, экзогенные и политические), которые провоцируют насилие со стороны зрителей и других спортивных болельщиков в ходе соревнований. Эти решения особенно поучительны по ряду причин. Во-первых, их можно рассматривать в качестве знаковых, поскольку акты насилия со стороны зрителей/болельщиков в европейском футболе продолжают. 2016 год был отмечен характерными столкновениями, в частности, между английскими и российскими болельщиками на трибунах и за пределами стадионов в период проведения Евро-2016 во Франции.

Во-вторых, европейская конвенция о предотвращении насилия среди зрителей, которая действует уже три с лишним десятилетия, судя по всему, имеет лишь ограниченное влияние с точки зрения предотвращения такого насилия.

В-третьих, очевидно, что Спортивный арбитражный суд играет важную с точки зрения сохранения целостности спортивных соревнований роль – в силу институциональной дистанции, на которую он отстоит от УЕФА и подобных организаций, а также самих этих событий. CAS также является незаменимым источником спортивного права, *lex sportiva*, для продвижения дела справедливости.

В-четвертых, решения CAS подтверждают такие законы спортивного права, как правило невмешательства (*non-interference rule*), доказательный стандарт комфортного удовлетворения (*the evidentiary standard of comfortable satisfaction*), требование в отношении «прямого действия» при апелляциях (*the «direct affect» requirement for appellate standing*) и «нулевая терпимость» к угрозам или актам насилия.

Принципиальное значение в борьбе с насилием со стороны зрителей и других болельщиков имеет правило атрибуции, укоренившееся в спортивном праве. Оно вменяет командам и клубам ответственность за действия своих поклонников, равно как и ответственность за



ДРАКА ПО ПОЛЕ

во время матча сборных Сербии и Албании, в которую оказались вовлечены не только игроки обеих команд и местные болельщики, но даже и стюарды стадиона «Партизан»

Фото: Александар Джоревич / МИА «Россия сегодня»

обеспечение надлежащей охраны и безопасности (ответственность принимающей стороны, будь то клуб или команда). Правило атрибуции может вызывать вопросы с точки зрения справедливости причастности клуба/команды, но трудно придумать нечто более действенное для снижения риска опасного поведения со стороны отдельных фанатов или, что еще хуже, толпы. Возможно, это вообще самый важный фактор. В связи с этим решения CAS, вытекающие из постыдных событий матча сербской и албанской команд, внесли свой вклад в юриспруденцию правила атрибуции – за счет применения презумптивного подхода, в результате чего Федерация футбола Албании понесла ответственность за действия неидентифицированного и находившегося вне стадиона болельщика. И наконец, суровые санкции, наложенные судом на Футбольный союз Сербии в связи с действиями сербских болельщиков, подтвердили нулевую терпимость международного спортивного права к массовым беспорядкам и актам насилия⁶⁹.

В идеальном мире все стейкхолдеры спортивных соревнований, включая зрителей и фанатов, вели бы себя соответственно положениям статьи 29 Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности»⁷⁰. В несовершенном мире спорта, однако, для сохранения целостности соревнований по-прежнему необходимы и международные федерации, и Спортивный арбитражный суд, и другие авторитетные органы, помогающие обеспечивать ответственное поведение зрителей и других болельщиков.

⁶⁴ Там же, р. 213.

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ Madensen & Eck, см. ссылку 9.

⁶⁷ См. ссылку 7.

⁶⁸ Хотя сфера применения «lex sportiva» может определяться по-разному, изначально и до сих пор наиболее широко применяемый подход к этому термину относится к правилам и принципам, вытекающим в первую очередь из решений, принятых CAS, и других заключений общей практики, оформляемых этим судом.

⁶⁹ В 2016 году быстрая и серьезная реакция УЕФА и французских властей на драки накануне и во время матчей футбольного Евро-2016 продемонстрировала нулевую толерантность к насилию как правительственных, так и неправительственных организаций.

⁷⁰ G.A. Res. 217A, U.N. GAOR, 3rd Sess. Pt. 1, Resolutions, at 71, U.N. Doc. A/810 (1948).

МЕГАСОБЫТИЯ В СПОРТЕ: ПРАВОВАЯ СРЕДА

*Ахмад Юсефи Задеглу,
преподаватель Исламского
университета Азад, научно-
исследовательское отделение,
Тегеран; степень PhD в области
частного права от Университета
Лиможа, Франция; почетный
кандидат наук спортивного права
Воронежского государственного
университета, Россия*

*Зейнаб Наваби
Могадам,
аспирант кафедры
частного права, Исламский
университет Азад, отделение
Северного Тегерана*

Гражданско-правовая ответственность агента спортсмена или тренера перед клубом

Любой игрок или тренер в определенный момент может оказаться перед лицом существенных потерь в силу, например, отсутствия времени или навыков для самостоятельного поиска финансирования и подходящего клуба. Это может привести к тому, что по-настоящему талантливый атлет будет не замечен, а его потенциал — не раскрыт. Следствием этой проблемы стало появление людей, выступающих агентами. Тому, как регулируется область агентской деятельности в Исламской Республике Иран, посвящена данная статья.

Спортивный агент игрока или тренера – это физическое лицо, представляющее своего клиента в переговорах и при заключении контрактов с компаниями и клубами; обладая знаниями в области законодательства и следуя профессиональным принципам, спортивный агент находит наилучшее финансирование для спортсмена или тренера путем создания связи между ними и владельцами компании/клуба и, конечно, получает вознаграждение за свои услуги в процентах от стоимости контракта клиента. Иначе говоря, спортивный агент – это третий глаз и дополнительный мозг спортсмена (или тренера). Деятельность спортивного агента имеет юридическую природу и характеризуется квалификацией агентства, и по этой причине в соответствии с принципами агентской деятельности подпись и печать агента необходимы, чтобы заверить контракт между спортсменом/тренером и клубом, однако сами агенты при этом ответственности не несут, за исключением особых случаев.

Мир спорта растет и расширяется, вследствие чего игрок или тренер (даже включая профессионалов) в определенный момент может оказаться перед лицом существенных потерь в силу ряда причин, например, отсутствия достаточного времени и/или навыков для самостоятельного поиска финансирования или подходящего клуба. Это может привести к тому, что по-настоящему талантливый атлет будет не замечен, а его потенциал – не раскрыт.

Следствием этой проблемы стало появление людей, выступающих агентами. Их действия зачастую неадекватны в силу бесконтрольности и сводятся лишь к получению высоких гонораров за элементарные трансферы игроков/тренеров или проведение первичных переговоров без лицензий от регуляторов. При таких условиях эта деятельность представляет собой создание рентны в государственном или частном секторе и угрожает необратимым ущербом самой основе спорта. Кроме того, их имена могут скрываться, что делает невозможным привлечение этих лиц к ответственности в условиях финансовой непрозрачности.

Законодательство и регулирование корректируются для того, чтобы легализовать деятель-



ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

и регулирование корректируются для того, чтобы легализовать деятельность агентов – для борьбы с феноменом брокеризма в отношении игроков и тренеров

Фото: Григорий Сысоев / МИА «Россия сегодня»

ность этих лиц и контролировать ее. Это ответ на необходимость поиска соответствующих решений и борьбы с феноменом брокеризма в отношении игроков и тренеров, нарушающих этические принципы.

Законодатель ясно выразил позицию в этом отношении в статье 35-6 Регламента по перемещению игроков в клубы: «Для борьбы с проникновением таких явлений, как брокеридж и посредничество, установить: ни один человек или учреждение не имеет права выступать в качестве адвоката или агента спортсмена и не может вести переговоры с атлетами и клубами, за исключением официальных агентов спортсменов». А статья 35-7 того же документа наделяет федерацию ответственностью публиковать список таких агентов.

Данный порядок подразумевает контроль за деятельностью этих лиц в области спорта. Эти лица, соответственно, должны являться представителями спортсмена/тренера при переговорах и при подтверждении контрактов с клубами и компаниями (другими словами, являться спортивными агентами), быть авторизованными специалистами в спортивных профессиях, уметь создать связи между спортсменами и владельцами команд и найти наилучшее финансирование, используя свои знания правовых норм и методов взаимодействия, следуя нормам поведения и профессиональным принципам. В качестве вознаграждения за свои

услуги агенты получают вознаграждение в процентах от стоимости контрактов спортсменов-клиентов. Иначе говоря, спортивный агент – это третий глаз спортсмена или тренера, его мозг и его юридическая мускулатура¹.

К сожалению, несмотря на значимость вопроса, до сих пор не публиковалось статей, которые фокусировались бы непосредственно на этой концепции (за исключением тех, что посвящены ее общим положениям и правилам). Учитывая, что данная работа посвящена природе и специальной ответственности спортивных агентов и составлена в соответствии с описательно-аналитическим методом, можно предположить, что данное исследование способно принести новое в дискуссию в этой области.

Настоящая статья призвана разъяснить правовую природу такого лица, как спортивный агент, исследовать и проанализировать ответственность, которую агент может нести перед клубом, подписывая агентское соглашение со спортсменом или тренером. Статья состоит из трех частей помимо введения: 1) о правовой природе, 2) об ответственности спортивных агентов, 3) о разрешении споров.

Правовая природа спортивного агента

Рассматривая представленное определение спортивного агента (и ту посредническую роль, которая подразумевается при решении его задач), важно понять, насколько это определение соотносится с определением брокериджа. Неофициально слова «спортивный брокер» звучат по отношению именно к этой когорте, что только укрепляет в наших умах представление о спортивных агентах как о специфическом типе брокеров.

В простом определении брокер – это некто облегчающий сделку за счет обладания определенной информацией и достаточным опытом (и его признают участники этой сделки). Добавим, что в соответствии со статьей 335 Уложения коммерческого права под брокером понимается «человек, который за плату находит корреспондента (другую сторону. – *Прим. ред.*) для кого-то, кто ищет сделку». Напрашивается вывод, что ответственность брокера заканчивается еще до того, как контракт заключен; более того, в сделке не остается следов участия брокера и следов его экспертизы, он не несет ответственности, даже если сторона, пользовавшаяся услугами брокера, оказывается виновной в мошенничестве или несоблюдении контракта (ко-

нечно, за исключением тех случаев, когда сам брокер вовлечен в это мошенничество).

В свою очередь в соответствии с представленным выше определением спортивный агент в качестве посредника ведет поиск наилучших финансовых ресурсов для своего клиента – спортсмена или тренера, а его влияние и роль заканчиваются с подписанием контракта, и он завершает работу, основанную на юридической необходимости (статьи 7–14 Правил Федерации футбола Исламской Республики Иран в отношении деятельности футбольных агентов; статья 22-3 Положения ФИФА о футбольных агентах). В отличие от посредничества эти люди представлены в сделке в качестве третьего лица и несут ответственность в связи с этим. Как следствие, несмотря на сходство определений, деятельность спортивного агента отлична от концепции посредничества.

Но в какую юридическую форму может быть облачена эта деятельность? Для ответа на этот вопрос нужно сфокусироваться на самом понятии «спортивный агент». Слово «агент» в этом термине означает репрезентацию (представительство) и связано с концепцией официации (наделением официальными полномочиями); как мы знаем, агент как таковой является элементом легальной организационной связи, через которую одна сторона, как принципал, дает разрешение и лицензию на действие другой стороне, то есть агенту, для проведения сделки от своего (принципала) имени и за свой счет. Или, другими словами, некто уполномоченный для проведения юридических действий (а в некоторых случаях и финансовых действий) от имени принципала и за его счет действует как агент в соответствии с властью, данной ему принципалом, и в таком случае все задачи контракта определяет принципал².

За исключением персон, исключенных из этой области согласно статье 4 Правил ФИФА по регулированию деятельности агентов, во всех случаях природа такой агентской деятельности проистекает из контракта, который является результатом явного или подразумеваемого соглашения, поэтому можно сказать, что агентский контракт фактически является одним из видов соглашения, на основании которого агент предпринимает некоторые действия для достижения целей принципала или нанимателя³.

Тем не менее следует помнить о том, что контрактная агентская деятельность возможна в разных формах, но важно не путать правовую природу агента и понимание контрактного

посредничества в рамках контрактного права. Обязанности агента в качестве представителя спортсмена/тренера являются по факту менеджментом профессиональной жизни его клиента и включают широкий набор действий, которые в основном касаются финансовых вопросов, но только часть этих обязанностей связана непосредственно с юридической деятельностью (составление контрактов). Тем не менее, если отталкиваться от юридического определения, договор поручения (в контрактном праве) наделяет посредника функциями представителя и полномочиями составлять контракты для решения юридических вопросов. Таким образом, несмотря на то, что оба эти типа происходят из контрактного посредничества, они остаются различными и характеризуются специфическими обязанностями – каждое в своей отдельной индустрии и профессиональной области¹.

В любом случае агент должен действовать с целью представления интересов клиента при заключении контракта с третьей стороной, и третья сторона обязательно должна быть осведомлена об этом для осознания характера сделки. Однако момент, когда могут возникнуть концептуальные вопросы, заключается в том, что при посредничестве только агент непосредственно имеет дело с третьей стороной. И законодатель ясно настаивал на том, чтобы при заключении контракта между игроком/тренером и клубом присутствовала подпись агента. Более того, подписи мало; законодатель настаивал и на заверении договора агентской печатью, с написанием букв «L.S.» после подписи.

Важно ли это с точки зрения ответственности спортивного агента или нет? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо вернуться к теме представительской сущности деятельности агента: посредничества агента достаточно для возникновения прямого эффекта юридических действий для принципала. А если оно

принимает непрямую форму, агентский статус уже не подразумевается⁵.

Поэтому, даже несмотря на подпись агента в договоре между игроком и клубом, агент не подвергается последствиям заключения договора, за исключением случаев, когда допускает ошибку, выходя за пределы своих полномочий, в результате чего ему может быть причинен ущерб, а его подпись дискредитируется (в таком случае ситуация разъясняется в дальнейшей дискуссии)⁶. Вышеуказанное утверждение, с другой стороны, подкрепляется положениями части VII статьи 7 Правил Федерации футбола Исламской Республики Иран в отношении деятельности футбольных агентов, которая посвящена вопросам вознаграждения агента (брокера). Глядя на слова, используемые в этой статье, может показаться, что агенты на самом деле являются партнерами тех, кто имеет собственное представительство в процессе поступления денег от контракта, заключенного между ними и клубом (агенты имеют право на процент от суммы контракта). Но при рассмотрении остального содержания статьи, понятий партнерства и разделения прибыли и убытков между сторонами, а также при отсутствии соответствующего положения в рамках части IX статьи 7 представляется, что законодателю было необходимо простое описание распределения поступлений от контракта игрока/тренера и клуба, и не более⁷.

Следовательно, подпись агента в договоре должна рассматриваться как формальность, то есть следование формальным требованиям.

2. Ответственность агентов

2.1. Разъясняя вопрос об ответственности агентов перед клубами.

Применительно к вопросам, упомянутым в разделе о правовой природе агентов, а также

¹ <http://work.chron.com/responsibilities-sports-agent-12927.html>

² <http://www.notary.ir/node/405>

³ <https://sportslaw.uslegal.com/sports-agents-and-contracts/sports-agents-history-and-law>

⁴ <http://sportsagentblog.com/2013/10/30/sports-agent-vs-sports-lawyer>

⁵ Ghanavati Khalaf Abadi, Kh., 2001. *General Theory of Agency in Laws of Iran and England*. PhD dissertation, Tarbiat Moddares University, p. 30.

⁶ Katuzian, N., 2009. *General Rules of Contracts, Enteshar Stock Company, Second Volume*, p. 88.

⁷ Статья 7-7: «Агент имеет право на получение до 8% от общей суммы контракта между игроком/тренером и клубом как его «программный менеджер» в отношении заработков, упомянутых в контракте игрока/тренера с клубом. 3% от этой суммы должны быть депонированы на банковском счету национальной федерации футбола в качестве регистрационного сбора и оплаты сублицензии в соответствии с правилами. Эти средства направляются на развитие футбола». Статья 7-9: «Очевидно, что в случае премирования клубом игрока/тренера агент не получает вознаграждения в этой связи. В случае наложения на игрока/тренера финансовых штрафов или расторжения договора с клубом агентское вознаграждение, указанное в контракте, остается прежним».

к понятию о представительстве, выделяются три типа связей (отношений) между агентом, игроком/тренером и клубом в качестве третьей стороны:

1) взаимоотношения между спортсменом и его агентом, обусловленные положениями контракта о представлении вторым интересов первого;

2) взаимоотношения между спортсменом и клубом (контракт является результатом усилий и переговоров агента с клубом);

3) взаимоотношения между агентом и клубом (в некоторых случаях агент может нести ответственность в случае нарушения определенных требований).

Существуют также другие взаимоотношения, предопределяемые их членством в национальных спортивных федерациях или в международной федерации (ФИФА).

Поскольку предметом данного исследования являются взаимоотношения между спортивным агентом и клубом, здесь анализируются связанные с этим обязательства, нарушение которых агентом позволяет клубу инициировать разбирательство с агентом. С учетом этого будут рассмотрены следующие вопросы.

В соответствии с релевантными правилами и положениями, включая местное (национальное) регулирование деятельности официального спортивного агента, контракты, заключаемые между игроком/тренером и клубом, считаются действительными при наличии подписей трех сторон:

- игрока/тренера в качестве одной из сторон договора;
- клуба в качестве другой стороны договора;
- агента в качестве представителя спортсмена/тренера.

С точки зрения законодателя, заверение контракта агентом (или менеджера программ) в качестве представителя спортсмена/тренера имеет большое значение, о чем можно судить по тому, что одной его подписи недостаточно, необходима еще и печать агента. Это рассматривается как одно из формальных требований (статья 7.14 Национальных правил регулирования деятельности официальных агентов). Как было отмечено в отношении правовой природы спортивного агента, его можно считать просто брокером или представителем. Когда агент имеет явное или неявное разрешение на представительскую деятельность и истинная сущ-

ность его взаимоотношений с клиентом очевидна для третьей стороны, агент не будет нести ответственности за деятельность в пределах его полномочий. Правила представительства также подтверждают это. Таким образом, все обязательные условия договора будут обращены непосредственно на его клиента – спортсмена или тренера. И если спортсмен или тренер нарушают условия контракта, агент не будет нести за это ответственности⁸.

Агент будет нести ответственность в том случае, если он гарантировал выполнение условий договора или первоначальный договор утратил силу по причине недействительности его подписи как представителя (это одно из формальных требований и условий договора), а также в связи с другими проблемами юридического характера, в результате которых агентом был нанесен ущерб клубу.

Следует отметить, что обязательства агента в этой области в основном являются конвенциональными (то есть обязанности агента ожидаемы для клуба), а многие отступления обусловлены правилами и обязательствами и связаны с установленными и общественными правами участников договора. Это создает плодородную почву для потерпевшей стороны (в данном случае клуба), чтобы она в случае подачи иска о возмещении ущерба обращалась не только к контрактным, но и к внеконтрактным обязательствам⁹.

Контракты, как правило, включают два типа условий:

- условия, проистекающие непосредственно из положений договора;
- подразумеваемые вторичные условия договоров, которые укоренились в законе (иными словами, те требования, которые подразумеваются исходя из содержания договора).

В некотором смысле последнее можно рассматривать в качестве юридических требований. В связи с тем, что эти вторичные требования конвертируются в обязательства, когда договор подписан сторонами, их нарушение может сказаться на валидности контракта. Поэтому они могут рассматриваться как контрактные обязательства.

Принятие обязательств в рамках договора (в пользу третьей стороны, в нашем случае – клуба) ближе к области правосудия. В случае нарушений и подрыва валидности контракта можно обратиться в компетентные органы за компенсацией в соответствии со статьей 33.5

Национальных правил регулирования деятельности официальных агентов. В этой статье говорится, что «любое физическое лицо (включая агентов), являющееся субъектом согласно уставу и регуляторным нормам ФИФА, действия которого приводят к нарушению контракта о трансфере между профессиональным игроком и клубом, будет подвергнуто наказанию». В случае с внеконтрактными обязательствами агент, имеющий соответствующее разрешение, считается компетентным агентом. Нет иного пути для потерпевшей стороны, кроме как доказывать вину, и в некоторых случаях это бывает очень непросто сделать.

Итак, деятельность агента связана с различными требованиями, нарушение которых накладывает определенную ответственность на него по отношению к третьей стороне (клубу).

2.1.1. Требования, нарушение которых рассматривается в качестве дисциплинарного проступка.

- Случаи, когда вышеупомянутый договор становится недействительным из-за дискредитации подписи представителя (под контрактом между спортсменом/тренером и целевым клубом), делятся на две категории.
- Бизнес-лицензия агента недействительна; такой случай упомянут в статьях 6, 7, 8, 9 и 10 Правил ФИФА по регулированию деятельности агентов и в статьях 3, 4, 5 и 7 соответствующего местного кодекса¹⁰. Как можно видеть, для этих случаев существуют некоторые предварительные условия, которые являются основой для лицензирования деятельности агента. Эти условия должны надлежащим образом соблюдаться в течение всего периода профессиональной деятельности агента. Очевидно, что если нарушение обнаруживается комитетом по этике, отвечающим за мониторинг и оценку агентов, агент может быть наказан¹¹. Наказание включает в себя отмену или изъятие лицензии. Если обнаружена коррупция в прошлом, это приводит к аннулированию договора

агента и, следовательно, дискредитирует его подпись. И наконец, в результате этого аннулируется контракт между спортсменом/тренером и клубом.

- Действия, выходящие за пределы разрешенного; статья 12 Кодекса регулирования деятельности агентов, в которой отмечается, что «официальными агентами иностранных игроков могут выступать только официальные агенты ФИФА, сдавшие экзамен ФИФА»; ограничивает трансферы иностранных игроков в клубы местных лиг и трансферы местных игроков в зарубежные лиги.

Статья 7-11 гласит, что «вне контракта получение агентом какой-либо нотариально заверенной доверенности от игрока/тренера по любой причине, включая краткосрочные или долгосрочные доверенности, запрещено и рассматривается как нарушение правил. Такого рода доверенности признаются федерацией недействительными». Поскольку агент в таком случае не имеет необходимой лицензии, его подпись и контракт, подписанный им, также будут недействительными.

2.1.1.2. Если представитель спортсмена/тренера гарантировал точное исполнение контракта между спортсменом/тренером и клубом, эти гарантии действительны в соответствии с принципом действия и лицензии в общих правилах контракта (и в отсутствие конкретного запрета). К такому случаю, если не существует специального соглашения о разделении ответственности, подход будет осуществляться в соответствии с общими правилами контракта.

2.1.1.3. Обнаружение коррупционного или другого злонамеренного проступка согласно статье 9-2 Правил национальной федерации футбола грозит наказанием: «Выявление любого коррупционного поведения в связи с контрактом между агентом, игроком/тренером и клубом влечет за собой наказание, предусмотренное статьей 8 правил, определяемое комитетом федерации по этике».

Очевидно, что, будучи обманутым и столкнувшись с нанесением ущерба в результате

⁸ Ahmadi Sajjadi, A., 1999. *Legal Nature of Commercial Agency and its Instances in Law of Iran*. *Journal of Qom Higher Education Complex*, No. 1, p. 76.

⁹ Sarikhani, A. *Laws and Sport Assignments*. *Institute of Human Sciences and Cultural Studies (Basirat Quarterly)*, tenth year, No. 30 and 31, p. 10.

¹⁰ These include 1) requirements for participating in the exam, 2) passing the exam procedure and 3) measures necessary to start work.

¹¹ Статья 2.3 Правил регулирования деятельности местных футбольных агентов гласит, что «мониторинг и оценка деятельности футбольных агентов представителями федерации необходимы для обеспечения честной игры».

действий агента или игрока/тренера, клуб – участник контракта может инициировать отдельное разбирательство по этому поводу для защиты своих прав. Не только целевой клуб, но – в случае нанесения ему ущерба – и другой клуб имеет право возбудить разбирательство в отношении недобросовестного агента; вместе с тем, что касается роли агента в контрактах, в которых одной из сторон выступает другой клуб, представляется, что агент несет ответственность за нарушения, оговоренные в данной статье, в тех случаях, когда коррупция приводит к аннулированию контракта и дискредитации подписи агента, или тогда, когда агент является соучастником коррупционной деятельности игрока или тренера и данный факт доказан другим клубом. В этом случае применяется наказание в соответствии со статьей 9 Дисциплинарных правил ФИФА.

2.1.2. Требования, нарушение которых не только способно повлечь нанесение ущерба и дисциплинарную ответственность, но и чревато обвинением в преступлении.

2.1.2.1. Подделка или фальсификация документов. В соответствии со статьей 9-5 «подделка и фальсификация любых документов по той или иной причине агентом или какой-либо из сторон расценивается как явное нарушение, и если она произошла по вине агента, это влечет блокирование его лицензии на период двух спортивных сезонов, а в критических случаях – отмену его лицензии». Данные установки соответствуют статье 61 Дисциплинарных правил ФИФА.

2.1.2.2. Обнаружение сговора и коррупции – предмет статьи 10 Кодекса об игроках / профессиональных тренерах, которые как физические лица имеют финансовые контракты с клубом. В соответствии с ней если клубу – участнику контракта будет причинен вред по той или иной причине (например, из-за нарушения игроком/тренером клубных правил и норм поведения, сокрытия ранее полученных травм, реального возраста, фальсификации личных данных, сговора, обмана, несоблюдения требований контракта, злословия, допинга и других) со стороны игрока/тренера или агента, то клуб может предпринять действия для возмещения ущерба, обратившись с соответствующими документами и доказательствами в дисциплинарное подразделение федерации.

В свою очередь, если какие-либо права игрока или тренера ущемляются клубом, об этом уведомляется дисциплинарное подразделение федерации для возбуждения разбирательства.

А если подобное происходит по вине самого агента персонально или представителей его фирмы, то, как отмечалось выше, агент будет наказан; но в любом случае бремя доказательств лежит на клубе.

2.1.2.3. И наконец, согласно статье 33-5 Правил трансферов игроков в клубы «каждый человек, признающий хартию и правила ФИФА, включая агентов (брокеров), если его действия привели к аннулированию контракта между профессиональным игроком/тренером и клубом и сорвали возможный трансфер, будет наказан». Возможное наказание для агента в качестве виновника произошедшего – замораживание лицензии, ее отзыв и т. д.

3. Урегулирование споров

В спортивном мире существует установка: все недоразумения и споры должны разрешаться внутри этого мира. И эта установка находит отражение как в правилах ФИФА, так и в уставе федерации. Этот вопрос четко прояснен в статьях 11 и 14 вышеупомянутых документов, а именно: «Все разногласия и споры должны разбираться в конгрессе по разрешению споров, в юридических подразделениях федераций и в Спортивном арбитражном суде (CAS); необходимо предотвращать представление тяжб в суды общей юрисдикции». Добавим, что статья 14 обновленного устава федерации установила: «...является очевидным, что члены [федерации] не должны обращаться в суды общей юрисдикции с запросами о расследованиях».

Независимо от этой установки, как было указано в предыдущем разделе статьи, помимо нарушений, имеющих дисциплинарный характер и подлежащих разбирательству в институтах спорта, существуют также криминальные деяния (которые можно считать таковыми в силу общего характера действия, например, подделка документа), уголовно наказуемые в судах общей юрисдикции. Статья гласит, что за такое преступление уголовное преследование неизбежно, даже если федерация не примет решения в связи с этим.

Мы отметили, что независимо от криминальной природы некоторых деяний нарушение требований, установленных законом и закрепленных контрактом, приведет к дисциплинарному преследованию, а ущерб другому клубу придется компенсировать в соответствии со статьей 11 Хартии Федерации футбола Ирана. В ней также говорится: «Все споры и разби-

рательства в области спорта должны разрешаться посредством трех компетентных инстанций:

1) конгресса по разрешению споров (субъект статьи 68)¹²,

2) спортивного арбитражного суда (субъект статьи 67)¹³,

3) юридических подразделений национальной федерации и ФИФА (субъекты статьи 20), включая дисциплинарную комиссию, апелляционную комиссию и этический комитет.

Обязанности каждой из этих инстанций описаны в Дисциплинарном кодексе федерации: рассмотрение всех случаев дисциплинарных нарушений, нанесения морального или материального ущерба в результате недобросовестных действий подлежит рассмотрению дисциплинарным комитетом; рассмотрение случаев нарушения норм профессионального поведения, постоянный контроль за деятельностью агентов относится к сфере компетенции комитета по этике федерации, а пересмотр решений этих двух инстанций осуществляет апелляционный комитет.

Выводы

1) Как было отмечено в начале статьи, постоянно растущее развитие в области спорта, с одной стороны, потребности атлетов в доступе к специалистам ради поиска финансовых ресурсов и подходящих клубов – с другой, а также распространение анонимности – с третьей, подтолкнуло законодателя к оформлению института спортивных агентов (или брокеров, или менеджеров по планированию), которые, обладая соответствующей юридической квалификацией, ведут дела спортсменов.

2) Правовая природа посредничества, поскольку это разновидность института контрактов, базируется на присвоении посреднику статуса представителя: брокер как представитель не несет ответственности за действия своего поручителя, за исключением случаев, которые мы разобрали отдельно.

3) Как было констатировано, существует три типа связей между агентом (менеджером по планированию), спортсменом/тренером и клубом (третья сторона): первый – это связь, установленная между агентом и игроком посредством «агентского договора в качестве установленного законодателем релевантного документа», второй – связь, установленная между игроком/тренером и клубом (а упомянутый контракт между ними является продуктом переговоров клуба и агента), третий – связь между агентом и клубом (которая в некоторых случаях предусматривает ответственность агента при нарушении им определенных условий).

4) Независимо от того, рассматривается ли вышеупомянутая ответственность агента как описанная в контракте или нет, требования к агенту при взаимоотношениях с клубом подразделяются на:

а) требования, нарушение которых может повлечь дисциплинарное наказание и привести к ущербу; разделяют три категории:

1) случаи, когда подпись агента оказывается недействительной, что ведет к недействительности самого контракта между спортсменом/тренером и клубом;

2) случаи, когда агент гарантировал надлежащее исполнение контракта между спортсменом и клубом;

3) случаи, когда выявлены коррупционные или контрафактные деяния.

И б): некоторые требования, когда деяния не только наносят ущерб и подлежат дисциплинарному разбирательству, но могут рассматриваться как преступные – с обвинением в фальсификации, обмане или сговоре.

5) Наконец, были рассмотрены некоторые моменты, когда клуб может пострадать в результате действий агента (включая деяния, рассматриваемые как преступные или влекущие дисциплинарное преследование и наносящие ущерб) и вправе требовать правосудия.

¹² «Если возникшие разногласия и споры между официальными руководителями федерации, ее членами, ассамблеями, игроками, тренерами, комиссиями провинций, лигами, а также организациями, не указанными в Дисциплинарном кодексе, не входят в компетенцию данного органа, то эти споры и разногласия будут урегулироваться под контролем федерации в рамках специально сформированного верховного совета по урегулированию споров. Правила формирования такого совета и контроля за его деятельности должны быть одобрены ФИФА (состав совета также подлежит одобрению ФИФА)».

¹³ «А) согласно статьям 61 и 84 Устава ФИФА все апелляции в отношении решений, одобренных ФИФА, подлежат рассмотрению в Спортивном арбитражном суде в Лозанне, Швейцария. Арбитражный суд не рассматривает апелляции по делам, связанным со спортивным судейством и дисквалификацией игроков на определенное количество матчей; б) окончательное постановление ФИФА и арбитражного суда не подлежит отмене, и федерация, ее члены, игроки, тренеры и агенты должны выполнить его».

ИЗ ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО СПОРТА



*Наталья
Мельникова,
д. п. н, профессор*



*Алексей
Трескин,
к. п. н, доцент*



*Дмитрий
Левин,
аспирант*

Кафедра истории физической культуры, спорта и олимпийского образования Российского государственного университета физической культуры, спорта, молодежи и туризма

Спорт в России накануне октября 1917-го и в первые годы советской власти

Физкультурно-спортивное движение в России в начале второго десятилетия XX века характеризовалось поступательным развитием, устремлениями достичь внутри страны широты охвата, а на международном уровне — конкурентоспособности. В первые годы советской власти эта область оказалась предметом экспериментов, диктуемых объективными нуждами молодой республики, обоснованных идеологически, а иногда даже творчески. Сдерживающим фактором в 1920-х годах было отсутствие единства в понимании методов и содержания работы.



Начало XX столетия в России характеризовалось сложной внутренней и внешней политической обстановкой. Экономический кризис, русско-японская война, обострение отношений на Балканах, нарастание революционных настроений, начало Первой мировой войны – все это отложило отпечаток на жизнь страны, затронув и спортивное движение.

Дореволюционный спорт в 1908–1914 годах находился на подъеме: расширялась география связей, создавались Всероссийские лиги по отдельным видам спорта, был учрежден Российский олимпийский комитет. Трудом многих отечественных ученых закладывались основы спортивной тренировки. Заметно увеличилось число спортивных журналов: общественное движение за развитие спорта широко освещалось в журналах «Спорт», «Русский спорт», «К спорту», в книгах «Скаутизм в России», «Русский скаутизм» и других.

Многочисленные факты свидетельствуют, что у истоков отечественного спорта, его отдельных видов стояли представители интеллигенции – энтузиасты с широким диапазоном знаний и интересов. К примеру, основателем отечественного тяжелоатлетического спорта был доктор Владислав Францевич Краевский; создание первого легкоатлетического кружка связано с именем выпускника Петербург-

СОСТЯЗАНИЯ БОКСЕРОВ
в день Всевобуча. Москва, 1918 год.

Автор неизвестен

Из фондов Российского государственного архива кинофотодокументов,
г. Красногорск

ского университета Петра Павловича Москвина; первую спортивную школу плавания основал доктор Владимир Николаевич Песков, а первые спортивные кружки в Киеве – доктор Александр Константинович Анохин. История дореволюционного спорта богата яркими именами, многие из этих энтузиастов внесли свой вклад в его развитие и в советский период.

В 1912–1916 годах создается новый тип управленческой структуры, в которой соединяются государственные и общественные формы руководства физкультурно-спортивным движением – в лице Канцелярии главного наблюдателя за физическим развитием населения Российской империи (1913), Временного совета (1914) и союзов по отдельным видам спорта. После неудачного выступления сборной страны на Играх V Олимпиады в Стокгольме в 1912 году власти в полной мере осознали необходимость развития спорта для успешных выступлений на международной арене. Всероссийские олимпиады (комплексные состязания по олимпийской программе), состоявшиеся в 1913 и 1914 годах, заметно оживили спортивную жизнь. Незадолго до

начала Первой мировой войны Канцелярией и Российским олимпийским комитетом была предложена система нормативов «нормального атлета» – прообраз комплекса ГТО, вводилась практика правительственных наград за особые заслуги в спортивном и олимпийском движении. Продолжался процесс централизации спорта; к 1916 году большинство из 15 существующих Всероссийских спортивных союзов вошли в состав международных ассоциаций по отдельным видам спорта.

Российский спорт стремился выйти на мировой уровень. Создавались реальные предпосылки для успешных выступлений россиян на чемпионатах мира, Европы и Олимпийских играх. Однако мировая война, революционные события в России, социально-экономические потрясения, глобальные изменения в курсе внешней и внутренней политики привели к тому, что международные связи спортсменов

соссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) от 22 апреля 1918 года при Всероссийском штабе Наркомата по военным делам было создано Управление всеобщего военного обучения (Всевобуч). Перед ним была поставлена задача: восстановить и перестроить спортивные кружки и организации трудящейся молодежи. В республике к концу 1918 года функционировали 350 таких спортивных объединений, в которых занимались 38 167 активных членов и 731 инструктор. Общее руководство спортом в это время было возложено на местные (городские и областные) спортивные лиги и союзы, а функции Всероссийского спортивного союза выполнял Московский олимпийский комитет. Начиналось интенсивное развитие спорта, которое, впрочем, тормозили нехватка инструкторов и тренеров, инвентаря и литературы.

С 1919 года Главное управление Всевобуч возглавил Николай Ильич Подвойский. Физическая подготовка была включена в программу военного обучения. С образованием Высшего совета физической культуры (ВСФК) при Главном управлении Всевобуч в октябре 1920-го был сделан первый шаг к созданию государственного органа по физической культуре, хотя изначально он был создан как совещательный орган при Всевобуче. На ВСФК возлагались разработка положений о соревнованиях, программ, спра-

вочников, уставов, проведение соревнований между различными организациями.

Деятельность Всевобуча быстро вышла за рамки использования физической культуры для военной подготовки. Правительство возложило на новую структуру общее руководство физкультурно-спортивной работой в стране: наряду с Наркомпросом и Наркомздравом Всевобуч занимался внедрением физического воспитания в новую, складывавшуюся после 1917 года систему народного образования, содействовал оживлению массового спорта, созданию пролетарских спортивных организаций. К маю 1919 года в России было создано 7 окружных, 39 губернских и 395 уездных отделов Всевобуча при комиссариатах и 6357 бюро, занимавшихся обучением допризывников. Важным достижением Всевобуча стало то, что он внедрял физическую культуру и спорт не только в крупных центрах. Военно-спор-

С ОБРАЗОВАНИЕМ ВЫСШЕГО СОВЕТА ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ (ВСФК) ПРИ ГЛАВНОМ УПРАВЛЕНИИ ВСЕВОБУЧ В ОКТЯБРЕ 1920 ГОДА БЫЛ СДЕЛАН ПЕРВЫЙ ШАГ К СОЗДАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА ПО ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЕ

страны в период между двумя мировыми войнами в основном ограничили товарищескими соревнованиями. Россия долгое время не участвовала ни в Играх, ни в официальных чемпионатах мира (советские спортсмены вновь вернулись в международное спортивное движение лишь во второй половине 40-х годов XX века).

Всевобуч

Уровень развития спорта в России в 1917 году был невысоким. Только тяжелая атлетика соответствовала мировому уровню: к концу 1918 года тяжелоатлетический спорт Советской России по результатам, превышающим мировые рекорды, вышел на первое место в мире. В остальных видах картина была иной и отставание – очевидным.

Политические преобразования 1917 года в полной мере отразились на деятельности спортивных организаций. Декретом Всерос-



тивные клубы стали образовываться в губернских и уездных городах и даже в небольших поселках, вплоть до станций железных дорог.

Делегаты I Всероссийского съезда работников по физической культуре, спорту и допризывной подготовке, который состоялся в Москве в апреле 1919 года, подчеркивали, что одной из главных задач физкультурного движения должно стать увеличение количества спортивных секций и клубов. В январе 1921 года в стране действовало 1612 спортивных организаций.

Всевобуч стремился координировать и направлять спортивную работу на местах. В январе 1919 года от имени его руководства были направлены телеграммы петроградскому, московскому, орловскому, ярославскому, казанскому, вятскому, смоленскому окружным военным комиссарам с информацией о приказе Всероссийского главного штаба немедленно приступить к организации спорта в округах. Особое внимание было предписано уделять бегу на коньках, на лыжах, стрельбе и, если позволяют условия, другим видам спорта. Для организации этой работы предписывалось привлекать спортивные общества и клубы, организовывать команды лыжников численностью до 100 человек, популяризовать всеми доступными средствами спорт среди трудящихся, рабочих и школьной молодежи.

ГРУППА КОМСОМОЛОК

на параде Всевобуча. Москва, 1918 год.

Автор неизвестен

Из фондов Российского государственного архива кинофотодокументов,
г. Красногорск

В первые послеоктябрьские годы комплексные спортивные соревнования различного уровня нередко назывались олимпиадами. В 1919 году проведено 8 окружных, 48 губернских, 382 уездные и городские, 4980 клубных олимпиад. В последующие годы число олимпиад увеличивалось, и такая тенденция продолжалась до 1924 года.

Равнение на ударный отряд

Всевобуч планировал организовать Всероссийскую олимпиаду в августе 1920 года. Специально к этому событию по инициативе Подвойского в Москве предполагалось построить стадион, но в силу ряда обстоятельств в запланированные сроки олимпиаду провести не удалось, и она состоялась лишь в 1923-м. При этом проведенные в начале 1920 года региональные олимпиады стали ярким массовым событием.

Необходимо, однако, отметить, что, несмотря на определенные успехи, физкультурно-спортивное движение не затрагивало большую часть населения и оставалось уделом небольшой группы людей. Вероятно, именно с этим связано предписание Всевобуча пери-

ода весны 1920 года своим местным органам: организовать показательные поездки по стране образцовых групп, составленных из выдающихся спортсменов, с целью пробуждения интереса населения к спорту посредством пропаганды и демонстрации гимнастических и спортивных соревнований.

Опыт таких мероприятий доказал значение живого наглядного примера для пробуждения интереса народа к физической культуре и спорту. Увы, вместе с тем стало очевидно, что поспешно сформированные и плохо подготовленные (ввиду почти полного отсутствия на местах специалистов-тренеров) отряды и группы не могут в должной степени оправдать возложенные на них ожидания.

Возникла идея сформировать при Главной военной школе физического образования трудящихся (ГВШФОТ) особый ударный отряд из состава ее слушателей и руководителей,

спортивной организации, во время поездок был способен осуществить такое всестороннее обследование, которое был бы не в состоянии провести специальный инспекторский орган. Ударный отряд должен был также бороться с провинциальным кустарничеством и предпочтениями, которые оказывали местные организаторы отдельным отраслям спорта (нередко случалось, что дело организации спорта в каком-либо городе, подчас даже крупном центре, попадало в руки узкого специалиста, и тогда остальные виды спорта и физической культуры могли оказаться в загоне).

Документы и материалы о деятельности ударного отряда дают основание полагать, что этой группе были присущи некоторые черты профессиональных спортсменов. Их обязали постоянно пребывать в отличной спортивной форме, тренироваться и участвовать в соревнованиях, в том числе и международных, показывая высокие результаты. Это говорит о том, что в стране впервые была предпринята попытка подготовки узкоспециализированных спортсменов.

Документы о деятельности ударного отряда дают основание полагать, что этой группе были присущи черты профессиональных спортсменов. Их обязали постоянно пребывать в отличной форме, тренироваться и участвовать в соревнованиях, в том числе и международных

Зарубежный опыт

В этот период благие начинания в области спорта нередко сводились на нет в силу острого недостатка спортивных сооружений и инвентаря. С начала мировой войны в Россию практически не поступала информация о спортивной жизни в зарубежных странах, новых направлениях в физическом образовании, актуальных методах

«именно такой группы, которая, пребывая сама в непрерывной тренировке и постоянно стремясь к достижению классных по стилю и технике рекордов, явилась бы в то же время живым образцом, способным с огромной пользой для дела выполнять функции аппарата не только агитационного, но также инструктирования и инспекции, путем поездок по всей Республике».

Одной из обязательных задач в положении об ударном отряде называлась организация систематической тренировки лучших спортсменов и спортивных команд, подготовка для участия в международных состязаниях. Этому отряду вменялись также инспекторские функции: отряд, составленный из специалистов по различным видам спорта и вопросам

тренировки и достижениях. Отсутствовала информация об устройстве площадок, залов и стадионов, а самое главное – о постановке физического воспитания в школах общего развита и в специальных военных заведениях. Не хватало литературы по физическому образованию.

Вслед за осознанием этих негативных факторов последовало командирование за границу комиссии из спортсменов и спортивных деятелей, которые зарекомендовали себя опытными работниками, были долгое время заняты в различных областях спорта и гимнастики и на тот момент являлись руководителями ГВШФОТ при Всевобуче. С предложением о такой командировке обратился в Центральное управление Всевобуча временный испол-



нитель обязанностей начальника этой школы Владимир Петрович Цекул.

Перед комиссией были поставлены следующие задачи.

1) Приобретение спортивных и гимнастических снарядов и принадлежностей, прежде всего для оборудования Главной школы как образцового учреждения; приобретение новых моделей снарядов, обуви, одежды и, если возможно, машин для их изготовления с целью организации производства в России.

2) Завоз для России систематических комплектов спортивных пособий, руководств и периодических изданий за последние десять лет; организация связи со спортивными организациями Европы и Америки, особенно же со спортивными клубами тред-юнионов и подобных им рабочих организаций, что являлось крайне желательным.

3) Всестороннее ознакомление с постановкой спортивного дела и обучения спорту в тех странах, где особенно развита физическая культура; комиссия должна была ознакомиться с организацией лучших школ физического образования, клубов, стадионов, с методами тренировки и обучения, с новейшими моделями спортивных снарядов, приспособлений и принадлежностей. Указывалось также на высокую степень важности посещения комиссией Игр Олимпиады 1920 года в Антверпене (Бельгия) – смотра сил всемирного спорта.

Н.И. ПОДВОЙСКИЙ

*подписывает акт закладки Международного
красного стадиона на Ленинских горах.
Москва, 1920 год. Автор неизвестен*

*Из фондов Российского государственного архива кинофотодокументов,
г. Красногорск*

За пятилетний период деятельность Всеовбуча принесла делу развития спорта большую пользу. В начале своего существования органы Всеовбуча взяли под контроль все спортивные организации, спортивная работа полностью осуществлялась под их руководством. Организация и проведение соревнований шли полным ходом. Многие представители дореволюционного спорта охотно продолжали работу во Всеовбуче и пытались продолжить традиции, которые были заложены до революции. Подтверждением этому стали комплексные состязания – олимпиады; в стране продолжали функционировать местные олимпийские комитеты.

В материалах Всеовбуча имеются положения о губернском и Российском олимпийском комитете. В протоколе конференции Всеовбуча, состоявшейся в январе 1922 года, отражено обсуждение вопроса о месте Олимпийского комитета в общей структуре физкультурно-спортивного движения страны. Из стенограммы конференции очевидно, что Олимпийский комитет в Советской России функционировал на республиканском и губернском уровнях

и что сферу его деятельности, как подчеркнул один из выступающих, составляла «спортизация». Итог дискуссии подвел начальник Всеобуча Подвойский. «Я думаю, – сказал он, – правильным будет такой порядок: Олимпийский комитет входит в нашу организационную сеть, в Совет физической культуры, и является его техническим органом по спортивным делам».

Были попытки наладить и международные контакты, обсуждался вопрос об участии в Играх VII Олимпиады и планы создания группы спортсменов для участия в международных соревнованиях. Вместе перечисленные выше факты свидетельствуют, что наряду с физическим воспитанием и допризывной подготовкой населения Всеобуч уделял особое внимание спорту.

Полемика о том, каким быть советскому спорту

В 1921 году в стране объявлена новая экономическая политика (НЭП). В 1923–1925 годах в экономике происходят позитивные перемены, крепнет золотой рубль, существенно сокращается армия. В общественной жизни возникают элементы относительной свободы: допускаются диспуты, дискуссии в литературе, искусстве, театральном искусстве, в сфере физической культуры и даже в политической жизни.

Всеобуч продолжал функционировать до 1923 года. Новая экономическая политика сильно сократила его деятельность, но свою роль в развитии спорта в стране он уже успел сыграть. Всеобуч, выполнив задачи, стоявшие перед ним, прекратил деятельность, равно как и Высший совет физической культуры при нем, являвшийся первым в РСФСР органом, отвечающим за развитие физической культуры в стране.

Необходимо было создание нового органа по управлению физкультурно-спортивным движением. Поэтому был принят декрет об образовании Высшего совета физической культуры при ВЦИКе. В его состав вошли представители народных комиссариатов: военного, просвещения, здравоохранения, внутренних дел, труда, от Моссовета, ЦК РКП(б), ЦК РКСМ, ВЦСПС.

Процесс зарождения советского физкультурно-спортивного движения протекал сложно, противоречиво, под знаком острых споров и дискуссий вокруг проблемы: какими должны быть советская физическая культура, советский спорт?

Особенно острым нападениям с классовых позиций подвергался теннис – как «буржуазный» вид спорта. Под надуманными предлогами «новаторы» выступали и против футбола, тяжелой атлетики, бокса. Примером подобных дискуссий 1920-х годов является полемика Бориса Алексеевича Кальпуса и доктора Евгения Петровича Радиана вокруг борьбы как вида спорта. Шли постоянные споры и на тему «Необходим ли спорт, соревнования в советском физкультурном движении?».

В начале 1920-х годов особенно ярко проявляется столкновение двух противоположных точек зрения в отношении спортивных организаций, частных спортивных обществ, систем, применяемых инструкторами спорта, привлечения на спортивную работу бывших спортсменов и ряда других вопросов. Активным противником традиционных, общепринятых в мире подходов к развитию спорта был Центральный комитет Российского коммунистического союза молодежи, оказывавший давление на органы Всеобуча, ссылаясь на приверженность пролетарским принципам.

Знаменательным событием стало проведение 3–8 апреля 1919 года в Москве 1-го Всероссийского съезда по физической культуре, спорту и допризывной подготовке. Следует отметить, что в отечественной историографии практически нет сведений о работе того съезда. Первоисточником является, несомненно, «Отчет о Съезде, по сокращенным стенографическим записям». В работе съезда приняли активное участие Георгий Александрович Дюперрон, профессор Варнава Ефимович Игнатъев, доктор Е.П. Радин, доктор Владимир Николаевич Песков, Игнатий Леонович Дзевалтовский, Михаил Георгиевич Собецкий, Дмитрий Маркович Ребрик, Анатолий Андреевич Переселенцев и другие.

Ряд представителей Всеобуча выступили с резкой критикой системы физической культуры и спорта в царской России и выразили недоверие оставшимся от прежних структур лигам, обществам и клубам. Показательно, однако, что к этому времени частные спортивные общества слились с Всеобучем, а частные спортивные организации после революции фактически не были индивидуальными. Однако Всеобуч опасался, что частные общества будут создавать параллелизм, вырывать инициативу из его рук. Следствием такого недоверия, а также недоговоренности в Положении о допризывной подготовке явилось то, что не-



которые спортивные ячейки были предоставлены самим себе, а многие уничтожались. Об этом, в частности, говорил Д.М. Ребрик на заседании Президиума ВСФК в 1921 году.

Существовали течения, стремившиеся объединить спортклубы с политическими просветительскими клубами, а задачу «спортизации» населения передать в РКСМ. Противники же этих течений справедливо считали, что такое слияние окажется губительным для спорта: руководить спортом должны люди, любящие и понимающие его. РКСМ выступал за ликвидацию частных спортивных обществ. По мнению РКСМ, эти организации объединяли профессионалов спорта. Ребрик указывал: «Если мы уйдем частные спортивные организации, то этим самым мы убиваем организацию государственную – Всеобуч. Все инструкторы Всеобуча, которым на заседании ВСФК была выражена восторженная благодарность за их деятельность, все они живут спортивными союзами».

Роль комсомола

С конца 1920 года проявляются тенденции угасания спорта и спортивного движения, и в этом активную роль начинает играть комсомол. «Спорт, служивший в старом капиталистическом обществе предметом роскоши и развлечения, ныне стал народным спортом. Наша классовая организация юных пролета-

ЛЕГКОАТЛЕТИЧЕСКИЕ СОРЕВНОВАНИЯ
в Сокольниках. Прыжок в длину. Москва, 1920 год.
Автор неизвестен

Из фондов Российского государственного архива кинофотодокументов,
г. Красногорск

риев молота и плуга откликнулась на призыв рабоче-крестьянского правительства, приступив к физическому оздоровлению. Путем физических упражнений, подвижных игр, спорта мы волею в души кузнецов новой красивой жизни бодрый дух, беззаветную любовь и веру в торжество социализма!» – это выдержка из обращения комсомольцев к молодежи Украины в 1920 году.

В РКСМ было много дилетантов, не знающих, что такое физическая культура и спорт. Для них многочисленные спортивные объединения, где находилась молодежь, были лишь «параллельными молодежными организациями», которые, как опасались комсомольские лидеры, могли претендовать на главенствующую роль в стране. В ЦК РКСМ придерживались мнения, что не могут существовать две организации: спортивная (тяга молодежи к спорту была огромная) и коммунистическая, поэтому комсомол должен играть главенствующую роль и в вопросах развития спорта.

Для истории отечественного спорта это стало печальной страницей. По решению V съезда РКСМ (1922) физическая культура

и спорт были поставлены вне закона. Комсомол имел тогда большое влияние в центре и на местах, и поэтому повсеместно спортивные союзы и клубы стали ликвидироваться. По решению V съезда комсомола все площадки и имущество спортивных организаций передавалось комсомолу, причем, как правило, людям, не компетентным в вопросах развития спорта.

В архивах встречаются письма с мест. Из многих городов России сообщалось примерно следующее: «...Помогите (Москва, Петроград), у нас есть клуб, который занимается гребным и парусным спортом. У нас есть мастерские, созданные нашими руками, мы никакая ни буржуазия. Пришли люди, представители комсомольских организаций, совершенно не сведущие в этих вопросах, которые ломают лодки, мы обязаны им предоставить спортивный инвентарь».

«...СТАРЫЙ СПОРТСМЕН
В ПОДАВЛЯЮЩЕМ БОЛЬШИНСТВЕ
ПОШЕЛ ЗА НАМИ, ПРОНИКСЯ
И ПРОПИТАЛСЯ НАШИМИ ИДЕЯМИ
И РАБОТАЕТ ПРАКТИЧЕСКИ, СПЛОШЬ
И РЯДОМ ПРИНОСЯ НЕМАЛУЮ
ПОЛЬЗУ...»

Известные специалисты в области физической культуры и спорта Дюперрон и Подвойский выступали с критикой решений, согласно которым физическая культура и спорт отдавались на откуп комсомольцам, не компетентным в этих вопросах. На что комсомольские руководители самонадеянно отвечали: для них руководство физической культурой и спортом не представляет никакой сложности!

Начиная с 1923 года, когда произошла ликвидация Всевобуча и Всероссийского союза красных спортивных организаций, РКСМ попытался создать взамен альтернативные общества, такие как «Муравей», «Красный молодец», «Спартак», но из этой затеи ничего серьезного не получилось. Молодежь игнорировала новые общества, организации, она совсем не стремилась туда, где проводились скучные, примитивные занятия по физиче-

ской культуре. Потерпев неудачу в вопросах организации физической культуры в стране, РКСМ был вынужден в 1923 году передать спортивные организации профсоюзам.

Кадровый вопрос

Важной заслугой Всевобуча стало создание школ и краткосрочных курсов для подготовки инструкторов. Несмотря на это, инструкторов в провинции хронически не хватало, и это создавало серьезные трудности в организации допризывной подготовки молодежи, проводившейся согласно приказу Революционного военного совета рабочих № 1963, в основе которой лежало физическое развитие и укрепление здоровья.

Успешная работа органов, руководивших спортивным движением, зависела от их кадрового обеспечения. Нехватка квалифицированных кадров привела к тому, что приходилось привлекать к физкультурной и спортивной работе специалистов дореволюционной России. Подобная проблема существовала во всех отраслях хозяйства. На такой шаг было вынуждено пойти правительство во главе с Владимиром Ильичом Лениным, который осознавал необходимость привлечения старых специалистов, но требовал постоянного контроля за старой интеллигенцией, прежде всего идеологического.

Интеллигенция активно откликнулась на призыв новой власти охватить население спортивным движением. Давая оценку сложившейся ситуации, Борис Георгиевич Бажанов писал: «...старый спортсмен в подавляющем большинстве пошел за нами, проникся и пропитался нашими идеями и работает практически, сплошь и рядом принося немалую пользу, а пользу он принести может, так как много знает и много умеет по части физкультурного дела. И мы, в общем и целом, с этой задачей справились и справляемся. Можно в любой момент назвать имена старых спортсменов, которые сейчас проделывают большую работу по вовлечению масс в физкультуру, в нашу советскую физкультуру. И не грызть их надо, не отталкивать, как хочется «революционному» т. Лембергу, а использовать».

Было понятно, что именно профессионалы способны вести качественную спортивную



работу. Только знающие люди могли квалифицированно проводить тренировки и наладить методическую работу. В данной ситуации привлечение профессионалов было разумным и полезным.

В противовес такому подходу существовали и другие точки зрения. Например, начальник спортивно-допризывного отдела Управления Всевобуч Северо-Кавказского округа Николай Иванович Титов на Всероссийском совещании в 1921 году указывал, что имеющиеся инструкторы «...в лучшем случае с трудом руководят занятиями лишь по отдельным видам спорта, и таких-то инструкторов на Северном Кавказе более 70%. Все они приглашены на службу за неимением лучших и поначалу были использованы для организационных работ. Правда, на Северном Кавказе имеются и солидные спортивные силы, но эти спецы физкультуры распылены по различным учреждениям и не идут работать во Всевобуч – низкая оплата труда не привлекает их, а работа требуется огромная».

Этот факт показывает, что на периферии проблема стояла более остро, так как за такой короткий период не предоставлялось возможности наладить реальную спортивную работу.

В первые годы советской власти большинство специалистов по физической культуре и спорту были представителями офицерства или интеллигенции. В некоторых местах спи-

ФИЗКУЛЬТУРНИКИ-МЕТАЛЛИСТЫ
на комсомольской демонстрации. Москва, 1929 год.

Автор неизвестен

Из фондов Российского государственного архива кинофотодокументов,
г. Красногорск

сок инструкторов, руководителей спорта полностью состоял из бывших офицеров. Поэтому полный отказ от их деятельности поставил бы спортивную работу на грань катастрофы.

К примеру, в Витебской губернии было принято обращение в Главное управление Всевобуч с требованием оставить работать бывших офицеров, так как в противном случае спорт и допризывная подготовка губернии останутся без преподавателей.

Периодически проводились проверки квалификации бывших офицеров, работавших инструкторами, организаторами по спорту и допризывной подготовке. Отношение к «старым» специалистам в большинстве случаев было положительным. Очевидно, что интеллигенция сыграла особую роль в развитии спорта в молодой советской республике.

Отмечая активное участие интеллигенции во всех сферах жизни в послеоктябрьские годы, следует отметить, что она была способна внести еще более весомый вклад в развитие всех сфер жизни молодой советской республики, включая систему физического воспитания и спорта.

Однако уже в первые годы советской власти с ее стороны начало проявляться и постепенно усиливаться нигилистическое отношение к интеллигенции. Это привело к тому, что ее потенциал был использован далеко не в полной мере.

РКСМ полагал, что государство вовсе не нуждается в инструкторах и руководителях спорта – воспитанниках частных обществ и организаций, сохранивших якобы все отрицательные стороны буржуазной культуры, и считал подготовку таковых делом государственных органов, ведающих физическим воспитанием населения. Тем не менее во многих местах из-за нехватки специалистов, отвечающих специфическим требованиям социалистической физической культуры, вынуждены были прибегнуть к услугам «профессионалов».

К примеру, в 1925 году президиум учебно-технической комиссии Ставропольского краевого совета физической культуры постановил: «Считать возможным допустить в качестве инструкторов по борьбе и тяжелой атлетике бывших профессионалов с непременным условием тщательного контроля над последними, чтобы они не вносили в занятия вредного профессионального уклона». Такое разрешение получили и другие советы физической культуры.

Столь же противоречиво рассматривался вопрос о развитии спорта, у которого были как сторонники, так и противники. В первые годы развитие спорта приветствовалось органами Всеобуча. Например, в 1919 году в докладе Самарского губернского комиссариата при отделе Всеобуча при образованной коллегии во главе с профессором Валентином Владиславовичем Гориневским подчеркивалось: спорт – научно обоснованное занятие, в конечном счете обязательное для всех, без различия пола и возраста.

В периодической печати начала 1920-х годов опубликован ряд статей, в которых отмечалась польза спорта. Михаил Давидович Ромм в статье «Ручной мяч» подчеркивает: «Спорт своей организованностью должен увлечь молодежь в свои ряды».

«Долой футбол!», «Долой брусья!», «Долой спорт!»

Заметный отпечаток в истории отечественного спорта оставила деятельность Пролеткульта. Пролеткульт – сокращенное название пролетарских культурно-просвети-

тельских организаций, действовавших в первые годы революции. В Большой советской энциклопедии дается следующее определение: «Пролеткульт – литературно-художественная и культурно-просветительная организация, возникшая накануне Великой Октябрьской социалистической революции и развернувшая активную деятельность в 1917–1920 годах. Организация провозглашала задачу формирования пролетарской культуры путем развития творческой самостоятельности пролетариата, объединяла трудящихся, которые стремились к художественному творчеству и культуре. Свою работу Пролеткульт направлял к тому, чтобы «дать рабочему классу целостное воспитание, непреложно направляющее коллективную волю и мышление»; своей целью Пролеткульт ставил «выработку самостоятельной духовной культуры».

Первая конференция, положившая начало Всероссийскому Пролеткульту, была созвана наркомом по просвещению Анатолием Васильевичем Луначарским по решению конференции профсоюзов в сентябре 1917 года. Первоначально Пролеткульт возник как самостоятельное, независимое от государства и «буржуазного» правительства учреждение. Но и после октябрьского переворота Пролеткульт сохранил автономию, юридически подтвержденную декретом Совета народных комиссаров (СНК) от 9 (22) ноября 1917 года.

В условиях «буржуазного» государства установка на автономию считалась естественной и оправданной. Но рабоче-крестьянское государство рассчитывало найти в лице Пролеткульта надежного помощника в деле просвещения и политического воспитания трудящихся масс, поэтому стремилось подчинить его партийному влиянию.

Пролеткульт, возникший осенью 1917 года, вскоре объединял более 200 местных организаций в различных областях искусства, особенно в литературе и театре. В первые послереволюционные годы Пролеткульт являлся самой массовой общественной организацией Советской России и представлял собой мощное социальное движение. Роль его была тем более значительна, что в первые годы советской власти ни государственная, ни профсоюзная системы культурного обслуживания населения не успели достаточно развиться и окрепнуть.

Пролеткульт имел свои организации в ряде провинциальных городов. К лету 1919 года было около 100 организаций на местах.



По данным 1920 года, в рядах организации насчитывалось около 80 тыс. человек, были охвачены значительные слои рабочих. Издавалось около 20 журналов Пролеткульта («Горн» в Москве, «Грядущее» в Петрограде, «Зарево заводов» в Самаре и др.). За рубежом организации Пролеткульта возникли в начале 1920-х – в Великобритании, Германии и др., но оказались нежизнеспособными.

Идеологами Пролеткульта были Александр Александрович Богданов, Алексей Капитонович Гастев (основатель Центрального института труда в 1921 году), Валериан Федорович Плетнев. Богданов считал, что любое произведение искусства отражает интересы и мировоззрение только одного класса и поэтому непригодно для другого, следовательно, пролетариату требуется создать собственную культуру с нуля. По его определению, пролетарская культура – динамичная система элементов сознания, которая управляет социальной практикой, а пролетариат как класс ее реализует.

В ходе II конгресса Коминтерна в августе 1920 года было создано Международное бюро Пролеткульта, выпустившее манифест «Братьям пролетариям всех стран» для «распространения принципов пролетарской культуры, создания организаций Пролеткульта во всех странах и подготовки Всемирного конгресса Пролеткульта». Деятельность этого

А.В. ЛУНАЧАРСКИЙ (ВТОРОЙ СЛЕВА)
с американскими журналистами у литературно-инструкторского поезда имени Ленина.
Москва, 1918 год. Автор неизвестен

*Из фондов Российского государственного архива кинофотодокументов,
г. Красногорск*

бюро, однако, широко не развернулось, и оно постепенно распалось.

Деятельность Пролеткульта отмечена серьезными противоречиями. Теоретики Пролеткульта пропагандировали эстетические принципы, чуждые ленинизму. Наиболее полно они изложены в работах А.А. Богданова, выступавшего в журнале «Пролетарская культура». Возникшая в дореволюционные годы концепция «чистой» пролетарской культуры, создаваемой только самими пролетариями, практически вела к отрицанию связи между социалистической культурой и культурой прошлого, к обособлению пролетариата в области культурного строительства от крестьянства и интеллигенции.

Сразу после октябрьского переворота Владимир Ильич Ленин приветствовал появление, как многие полагали, «истинной пролетарской культуры», в корне отличной от буржуазной. Однако по мере идейного оформления Пролеткульта он все более решительно критиковал его основные принципы, а в 1920 году перешел к открытой борьбе с лидерами

Пролеткульта. Тенденции Пролеткульта к сепаратизму и автономности противоречили ленинским принципам строительства социалистического общества. Вопрос о независимости Пролеткульта от государства и партии был предметом серьезных дискуссий в печати.

8 октября 1920 года в связи со съездом Пролеткульта, на котором его идеологи вновь подняли проблему автономности Пролеткульта, В.И. Ленин подготовил проект резолюции «О пролетарской культуре». По предложению Политбюро ЦК РКП(б) съезд Пролеткульта принял резолюцию, согласно которой Пролеткульт входил в Наркомпрос на правах его отдела и должен был руководствоваться указаниями РКП(б) Наркомпросу.

Помимо деятельности в искусстве Пролеткульт предпринимал значительные усилия, чтобы оказывать влияние на развитие физической культуры и спорта в стране. В тезисах

По мнению автора «Трудовой гимнастики» Ипполита Васильевича Соколова, новая система физической культуры должна была строиться по принципам экономизации и рационализации трудовых процессов. В свете психофизиологии труда она воспринималась как средство снижения утомляемости: постоянные гимнастические и спортивные упражнения нервной и мускульной системы человека уменьшают утомляемость в труде. Спортивная специализация отрицалась как вредная и искусственная. Коллективный пролетарский спорт, считали его создатели, должен уничтожить «узкую специализацию, вредный профессионализм и рекордизм буржуазного спорта».

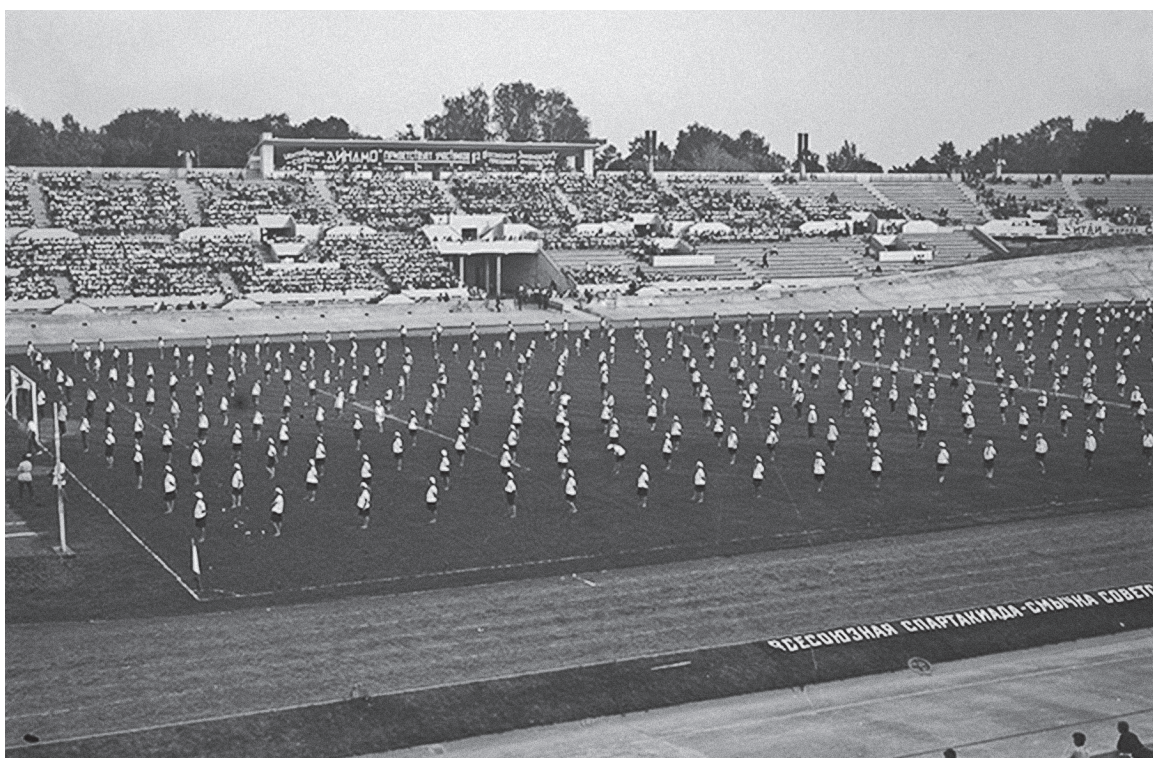
Коллективный спорт пролетариата подразумевал исключительно групповые состязания и никаких индивидуальных. Занятия спортом и играми заменялись такими упражнениями, как, например, удар молота по наковальне; спортивные залы по замыслу апологетов «чисто пролетарского спорта» должны были стать спортивными мастерскими. Наряду с отрицанием соревнований пролеткультовцы также были противниками развития спорта среди детей. Результаты деятельности Пролеткульта в сфере физической культуры и спорта привели к негативным последствиям: во многих учебных заведениях и спортивных организациях произошел отказ от соревнований и роспуск секций по многим видам спорта.

С 1922 года деятельность Пролеткульта стала заметно ослабевать. Вместо единого Пролеткульта создавались отдельные, самостоятельные объединения пролетарских писателей, художников, музыкантов, театроведов. Созданные комсомольская и пионерская организации в определенной степени взяли на себя функции, осуществлявшиеся ранее Пролеткультом. В 1920–1924 годах число организаций Пролеткульта сократилось с 300 до 77, а в 1925-м произошло слияние Пролеткульта и профсоюзов. Окончательно Пролеткульт прекратил существование после расформирования в соответствии с постановлением ЦК ВКП(б) «О перестройке литературно-художественных организаций» от 23 апреля 1932 года.

АКТИВИСТЫ ПРОЛЕТКУЛЬТА ПРОПОВЕДОВАЛИ ПОЛНЫЙ ОТКАЗ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДОСТИЖЕНИЙ ПРОШЛОГО: ПРОЛЕТАРСКИЙ СПОРТ ДОЛЖЕН УНИЧТОЖИТЬ «УЗКУЮ СПЕЦИАЛИЗАЦИЮ, ВРЕДНЫЙ ПРОФЕССИОНАЛИЗМ И РЕКОРДИЗМ БУРЖУАЗНОГО СПОРТА»

Центрального комитета Пролеткульта «О задачах физической культуры» сформулированы основные задачи. Отвергая с классовой и научной точки зрения все старые системы физической культуры буржуазии, пролетариат, по мнению идеологов Пролеткульта, должен был создать свою «новую, чистую классовую физическую культуру».

Активисты Пролеткульта, в частности, проповедовали полный отказ от использования достижений прошлого в области физкультуры, отрицали традиционные виды спорта, такие как бокс, борьба, футбол, спортивная гимнастика, лишь потому, что они были популярны в буржуазном обществе. «Долой футбол!», «Долой брусья!», «Долой спорт!», «Создадим свои пролетарские упражнения и снаряды», – призывали со страниц газет пролеткультовские теоретики.



О роли и значении соревнований

В конце 1924 – начале 1925 года в прессе, научных кругах и физкультурных объединениях развернулась дискуссия о роли и значении соревнований. Некоторые ученые и руководители физкультурного движения, видимо, находясь еще под влиянием идеологии Пролеткульта, с опаской относились к спортивному направлению в физическом воспитании. Дискуссия показала, что, несмотря на субъективный подход к спорту и соревнованиям со стороны отдельных деятелей ВСФК, Президиум ВСФК как коллективный орган стремился выработать объективную позицию. Президиум ВСФК опубликовал «Резолюцию по вопросу о физкультурной дискуссии» от 9 января 1925 года, в которой подчеркивалось: «Президиум ВСФК... считает совершенно правильной практическую линию совета физической культуры. Учитывая проявленный массами интерес к соревновательному методу и потребность в более детальных директивах по этому вопросу, Президиум ВСФК поручает научно-техническому комитету ВСФК ускорить разработку практических указаний по применению соревновательного метода в развитии общих решений Всесоюзных совещаний по физкультуре и Конгрессов Спортинтерна».

ВСЕСОЮЗНАЯ СПАРТАКИАДА
на стадионе «Динамо», Москва, 1925 год.

Автор неизвестен

Из фондов Российского государственного архива кинофотодокументов,
г. Красногорск

Таким образом, спорт в первые годы советской власти был предметом экспериментов, диктуемых объективными нуждами молодой республики, обоснованных идеологически, а иногда даже творчески. Дискуссия вовлекала широкий круг теоретиков и практиков и касалась всей новой системы физического воспитания. Отношение к спорту было противоречивым; шел постоянный поиск новых форм и путей развития.

На этом фоне постепенно закладывалась определенная основа системы соревнований, осуществлялась подготовка инструкторов, создавались научные школы. Отсутствие единства в понимании методов и содержания работы в этой области в 1920-х годах можно считать сдерживающим фактором с точки зрения развития физкультурно-спортивного движения. Прошли годы, прежде чем сложилась и стала действовать советская система физического воспитания, которая охватила все слои населения страны и развивала как спорт высших достижений, так и массовые физкультуру и спорт.



2017 Март – май

Календарь спортивного менеджера

Международные соревнования, форумы и мероприятия

13–15 марта – Координационная комиссия МОК. Пхенчхан, Республика Корея.

15–17 марта – заседание Исполнительного комитета МОК. Пхенчхан, Республика Корея.

14–24 марта – Игры Всемирной зимней Специальной Олимпиады. Грац и Шладминг, Австрия.

18–25 марта – Чемпионаты мира по легкой атлетике среди ветеранов (мастеров), соревнования по легкой атлетике среди людей старше 35 лет. Организатор – Всемирный союз мастеров легкой атлетики (World Masters Athletics, WMA). Тэгү, Республика Корея.

13–15 марта – Координационная комиссия МОК. Пхенчхан, Республика Корея.

26 марта – 1 апреля – ежегодное заседание представителей Ассоциации национальных комитетов Океании. Фиджи.

2–7 апреля – конвенция «СпортАккорд». Орхус, Дания.

12–16 апреля – Чемпионаты мира по трековым велогонкам UCI. Гонконг.

21–30 апреля – Всемирные игры ветеранов спорта World Masters Games 2017. Окленд, Новая Зеландия.

27 апреля – 7 мая – Чемпионат мира по пляжному футболу FIFA. Нассау, Багамы.

5–21 мая – Чемпионат мира по хоккею с шайбой IIHF. Кельн/Париж, Германия/Франция.

17 мая – заседание Исполнительного комитета Всемирного антидопингового агентства (WADA). Лозанна, Швейцария.

18–19 мая – заседание Исполнительного комитета Европейских олимпийских комитетов (ЕОС) и семинар ЕОС. Скопье, Македония.

29 мая – 3 июня – XVII Игры малых государств Европы. Сан-Марино.

Конгрессы и научно-практические конференции Министерства спорта

Март

Бронницы, Московская обл. Всероссийская научно-практическая конференция «Наука, физическая культура и спорт».

Воронеж. V Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Актуальные проблемы и современные технологии преподавания иностранных языков в неспециальных вузах».

Екатеринбург. Международная научно-практическая конференция «Чемпионат мира по футболу-2018: перспективы ожидания и эффекты наследия спортивного мегасобытия».

Кемерово. IV Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы развития физической культуры и спорта».

Красноярск. Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы и перспективы развития региональных систем подготовки спортивного резерва в условиях модернизации спортивной отрасли».

Москва. I Международная научно-практическая конференция «Современные тенденции и актуальные вопросы развития туризма и гостиничного бизнеса в России».

Москва. Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Государственная политика и управление в области спорта».

Москва. Всероссийская открытая научно-практическая конференция с международным участием «Управление спортивно-историческим наследием: традиционные методы и инновационные технологии».

Смоленск. VI Всероссийская заочная научно-практическая конференция «Инновационные технологии в подготовке высококвалифицированных спортсменов в условиях училищ олимпийского резерва».

Хабаровск. Всероссийская научно-практическая конференция «Физическая культура и спорт в современном обществе».

Чурапча, Республика Саха (Якутия). I Всероссийская научная конференция «Физическая культура, спорт, наука и образование».

Шадринск, Курганская обл. Всероссийская научно-практическая конференция «Развитие физической культуры и спорта в сельских территориях: управление и методическое обеспечение».

Апрель

Воронеж. VI Всероссийская заочная научно-практическая конференция с международным участием «Медико-биологические и педагогические основы адаптации, спортивной деятельности и здорового образа жизни».

Краснодар. Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Интегрированные коммуникации в спорте и туризме: образование, тенденции, международный опыт».

Малаховка, Московская обл. Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Современные тенденции развития теории и методики физической культуры, спорта и туризма».

Место проведения – по назначению. Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы подготовки спортивного резерва в футболе».

Москва. II Всероссийская научная конференция с международным участием «Наука, фитнес, рекреация – 2017».

Орел. VI Международная научно-практическая конференция «Физическая культура, спорт, туризм: инновационные проекты и передовые практики».

Ростов-на-Дону. 28-я Всероссийская научно-практическая конференция студентов, аспирантов, молодых ученых «Физическая культура, спорт и туризм в высшем профессиональном образовании».

Санкт-Петербург. VIII Международный конгресс «Спорт, человек, здоровье».

Санкт-Петербург. Всероссийская научная конференция с международным участием «Социология физической культуры и спорта: опыт и перспективы развития».

Смоленск. IV Международная научно-практическая конференция «Особые дети – особая педагогика: проблемы развития, воспитания и социализации в контексте вызовов современного образования».

Смоленск. Всероссийская научно-практическая конференция тренеров по лыжным гонкам.

Томск. Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Актуальные проблемы физической культуры, спорта, туризма и рекреации».

Чайковский. Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы физического воспитания, здорового и безопасного стиля жизни в образовательных учреждениях».

Ярославль. III Всероссийская научно-практическая конференция «Образование и спорт».

Май

Москва. I Всероссийская научно-практическая конференция «Фундаментальные и прикладные исследования физической культуры, спорта, олимпизма: традиции и новации».

Москва. XI Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием студентов и молодых ученых на английском языке «Спортивная наука в высшем образовании».

Москва. Всероссийская научно-практическая конференция «Настольный теннис – теория и методика подготовки».

Москва. Всероссийская научно-практическая конференция «Теория и методика конькобежного спорта: современный подход в подготовке спортсменов».

Омск. Всероссийская научно-практическая конференция «Роль местного самоуправления в развитии физической культуры и спорта».

Чебоксары. IV Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Актуальные проблемы теории и методики атлетизма – армрестлинга, бодибилдинга, гиревого спорта, пауэрлифтинга и тяжелой атлетики».

Выставки и ярмарки

1–3 марта – Международная выставка товаров для здоровья, велнеса и фитнеса IWF Shanghai 2017. Шанхай, Китай.

1–3 марта – Международная туристическая выставка «Открытый Крым 2017».

11–13 марта – Международная туристическая выставка «Интурмаркет» (ITM) 2017. Москва, Россия.

14–16 марта – Московская международная выставка индустрии туризма MITT / «Путешествия и туризм 2017». Москва, Россия.

15–19 марта – Международная выставка товаров для отдыха, спорта и путешествий Freizeit Messe 2017. Нюрнберг, Германия.

16–17 марта – выставка спортивных товаров и услуг Sportec. Greentec. Gymtec. Fysiotec (SGGF 2017). Тампере, Финляндия.

17–19 марта – Азиатская выставка гольф-индустрии PGA China Golf Show 2017. Шанхай, Китай.

17–19 марта – выставка товаров и услуг для спорта и фитнеса Mondial Body Fitness 2017. Париж, Франция.

22–25 марта – Международная выставка спортивных товаров Taispo 2017. Тайбэй, Тайвань.

23–24 марта – выставка спортивной одежды, оборудования и дизайна в текстильной промышленности Imprinted Sportswear Show ISS Atlantic City 2017. Атлантик-Сити, США.

18–20 апреля – Международная выставка «Спорт-2017». Москва, Россия.

19–21 апреля – Международная выставка оборудования и товаров для зимних видов спорта Prowinter 2017. Больцано, Италия.

20–22 апреля – выставка оборудования, продукции и услуг для людей с ограниченными физическими возможностями и старшего поколения Reva 2017. Гент, Бельгия.

23 апреля – выставка и спортивный марафон Haspa Marathon Hamburg 2017. Гамбург, Германия.

26–29 апреля – китайская международная выставка активного отдыха Expo Leisure (LIS) 2017.

12–14 мая – выставка оборудования и одежды для спорта и фитнеса Fit-Expo Poznan 2017. Познань, Польша.

17–21 мая – Индонезийская спортивная выставка и форум ISEF 2017. Джакарта, Индонезия.

23–25 мая – Китайская международная выставка спортивных товаров China Sport Show 2017. Шанхай, Китай.

Summary

Legal Support of Mega Events in Sport: Participation of the City of Sochi in Contractual Relations with Sports Event Organisers

An analysis of the 2014 Olympic Games has led First Deputy Mayor of Sochi Anatoly Rykov to believe that an overarching federal law must be adopted to regulate the staging of mega events in Russia. Until such a general law is passed, the status of contracts with international organisations that provide a legal foundation for hosting international events but do not fall under the category of international treaties of the Russian Federation will remain uncertain.

The Term «Olympic Legacy» in Russian Law

Alexander Saurin, General Manager of NJSC Krasnaya Polyana, offers insights into Olympic legacy as an object of civil rights, noting that non-availability of a complete list of the Sochi Olympic legacy makes an in-depth analysis difficult. Saurin stresses the need for a scholarly discussion of the components and legal characteristics of the Olympic legacy pointing out that its adjustment to the existing legal framework poses difficulties, as the legacy was created under a special legal regime.

The Interaction of States and International Sports Organisations in Fighting Corruption in Sport

The development and application of international anti-corruption measures in the sphere of sport and sports law, as well as their incorporation in national law systems (including that of Russia), requires a study of international and national laws aimed at fighting corruption in sports, which can provide a basis for formulating approaches to creating anti-corruption standards in sports. Nikolay Peshin, Doctor of Law, RIOU Vice-Rector, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law at Lomonosov Moscow State University, discusses approaches to improving such standards.

Current Areas of the Rule of Law on Physical Culture and Sport in the Framework of the Eurasian Economic Union and the Customs Union

Recent changes in the Russian sports legislation have affected players from other countries of the Eurasian Economic Union

and the Customs Union (for example, those playing for the Kontinental Hockey League clubs) who until recently were not considered foreign players. Olga A. Shevchenko, Doctor of Law at Kutafin Moscow State Law University, suggests ways to improve the current legislation and resolve the issues.

Spectator and Other Supporter-Induced Violence: Albanian and Serbian Football Before the Court of Arbitration for Sport

This essay by James A.R. Nafziger, Professor of Law and Director of International Programs at Willamette University College of Law, will first address the general problem of violence during sports competition other than strictly among the athletes themselves before focusing on two interrelated cases that arose during a match between the national teams of Albania and Serbia. These cases were ultimately resolved by the Court of Arbitration for Sport (CAS).

Civil liability of sports agents of athletes or coaches to target clubs

There is a growing body of research on various aspects of agency in the world of sports but few studies have focused specifically on the legal liability of sports agents. In this essay Ahmad Yousefi Sadeghloo and Zeynab Navabi Moghamad from Islamic Azad University look at some contractual and non-contractual responsibilities of sports agents towards the target clubs whose violation can be regarded as a disciplinary or even criminal offence. They also discuss bodies which have the right to review disputes arising in sports.

Sports in Russia before the 1917 Revolution and in the Early Years of Soviet Power

This article by Natalia Melnikova, Alexey Treskin and Dmitry Levin, faculty members at the Department of History of Physical Education, Sport and Olympic Education at the Russian State University of Physical Education, Sport, Youth and Tourism, looks at the impact of the 1917 October Revolution on sports in Russia.

Annotation

Legal Support of Mega Events in Sport: Participation of the City of Sochi in Contractual Relations with Sports Event Organisers

Given the fact that in the last five years Russia, and the city of Sochi in particular, have been hosting major international sporting competitions, it appears important to determine the legal foundation for organising such events. What lies at the basis of events such as the Olympic and Paralympic Games, Universiade, World Choir Games, Formula One, SCF Black Sea Tall Ships Regatta, FIFA Confederations Cup, FIFA World Cup, and others? On the surface the answer is obvious: it is a contract (i.e. a civil law agreement) concluded between the organizer and the organisation that owns the rights to the respective international event. This is true but such agreements raise many issues within the Russian legislation. An analysis of the Sochi 2014 Games has led First Deputy Mayor of Sochi Anatoly Rykov to believe that an overarching federal law must be adopted to regulate the preparations for and delivery of high profile events. Today these areas are regulated by a series of individual, disconnected legislative acts, the «Olympic law» being just one of the examples. Preparations for the FIFA 2017 Confederations Cup and 2018 World Cup also required adoption of a separate federal law. Until a general law is passed, the status of contracts with international organisations that provide a legal foundation for hosting international events but do not fall under the category of international treaties of the Russian Federation will remain uncertain.

The Term «Olympic Legacy» in Russian Law

The range of objectives that organisers pursue in staging the Olympic Games has greatly expanded, and successful delivery is just one of the many goals they set. Given the immense expenses associated with the preparations for and staging of the Olympics, one aspect that is becoming increasingly important is the post-Games development of the host city. Effective use of the Olympic legacy is a complex task which gives rise to various legal relations resulting from the post-Games use of the Olympic facilities and incorporation of the accumulated expertise in the existing legal framework. There is no regulatory definition of the term «Olympic legacy» in Russian law, though such a definition would be of great value for a variety of reasons. Alexander Saurin, General Manager of NJSC Krasnaya Polyana, offers insights into Olympic legacy as an object of civil rights, noting that non-availability of a complete list of the Sochi Olympic legacy makes an in-depth analysis difficult. Saurin stresses the need for a scholarly discussion of the components and legal characteristics of the Olympic legacy pointing out that its adjustment to the existing legal framework poses difficulties, as the legacy was created under a special legal regime.

The Interaction of States and International Sports Organisations in Fighting Corruption in Sport

The fight against corruption is a global issue. The development and application of international anti-corruption measures in the sphere of sport and sports law, as well as their incorporation in national law systems (including that of Russia), requires, in the first place, a study of international and national laws aimed at fighting corruption in sports, which can provide a basis for formulating approaches to creating anti-corruption standards in sports. Nikolay Peshin, Doctor of Law, RIOU Vice-Rector, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law at Lomonosov Moscow State University, discusses approaches to improving such standards.

Current Areas of the Rule of Law on Physical Culture and Sport in the Framework of the Eurasian Economic Union and the Customs Union

Legal acts of the Eurasian Economic Union and the Customs Union contain sports-related legal aspects only in the context of customs procedures. A Federal Law was adopted in Russia (Federal Law No. 202-FZ of 29.06.2015 «On Amendments to the Federal Law On Physical Culture and Sports in the Russian Federation and Article 13.2

of the Federal Law On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation) which added a new article entitled «Special features of participation of athletes not entitled to play for the Russian national teams in international sporting events and /or in all-Russia competitions in team sports». The Order of the Russian Ministry of Sports imposed some restrictions but did not formalize the special status of players from the member countries to the Eurasian Economic Union. The Kontinental Hockey League clubs, with players from Belarus, Kazakhstan, Armenia, and Kyrgyzstan, faced a critical situation before the start of the season. Olga A. Shevchenko, Doctor of Law at Kutafin Moscow State Law University, suggests ways to improve the current legislation and resolve the issues.

Spectator and Other Supporter-Induced Violence: Albanian and Serbian Football Before the Court of Arbitration for Sport

James A.R. Nafziger, Professor of Law and Director of International Programs at Willamette University College of Law, believes that the serious problem of violence by spectators and other supporters of athletic clubs and teams during competition is sometimes overlooked or minimized in the consideration of legal issues that beset sports. That is unfortunate. After all, such violence is common. Moreover, it is obvious that most competition would hardly occur without spectators although the alternative disciplinary measures in football/soccer of playing subsequent matches behind closed doors, or sometimes in neutral territory, call into question the necessity of spectators at all events. This essay will first address the general problem of violence during sports competition other than strictly among the athletes themselves before focusing on two interrelated cases that arose during a match between the national teams of Albania and Serbia. These cases were ultimately resolved by the Court of Arbitration for Sport (CAS).

Civil liability of sports agents of athletes or coaches to target clubs

The intensely competitive nature of modern sports and legal complexities of transfer contracts make athletes and coaches seek professional help of agents who act as intermediaries in their relations with target clubs. The legal nature of agency is based on representative powers which allow the agent to act on behalf of the principal in legal and financial matters, and he/she often does so without taking on any responsibility for the implementation of obligations imposed by the contract which he/she signs. The increased role of agency in the world of sports has given rise to a growing body of research but few studies have focused specifically on the legal liability of sports agents. In this essay Ahmad Yousefi Sadeghloo and Zeynab Navabi Moghamad from Islamic Azad University look at some contractual and non-contractual responsibilities of sports agents towards the target clubs whose violation can be regarded as a disciplinary or even criminal offence. They also discuss bodies which have the right to review disputes arising in sports.

Sports in Russia before the 1917 Revolution and in the Early Years of Soviet Power

This article by Natalia Melnikova, Alexey Treskin and Dmitry Levin, faculty members at the Department of History of Physical Education, Sport and Olympic Education at the Russian State University of Physical Education, Sport, Youth and Tourism, looks at the impact of the 1917 Russian Revolution on the national sport. The fitness and sports movement in Russia in the early 1920s was characterised by a steady growth and an aspiration to achieve wide participation inside the country as well as a competitive level internationally. In the early years of Soviet power sports became an area of numerous experiments necessitated by the needs of the young republic, which served specific ideological, and even creative, objectives. The limiting factor was the lack of unanimity in understanding what measures should be taken and what methods should be used.

Legal Support of Mega Events in Sport: Participation of the City of Sochi in Contractual Relations with Sports Event Organisers



Anatoly Rykov,
First Deputy Mayor of Sochi, PhD (Law)

Given the fact that in the last five years Russia, and the city of Sochi in particular, have been hosting major international sporting competitions, it appears important to determine the legal foundation for organising such events. What lies at the basis of events such as the Olympic and Paralympic Games, Universiade, World Choir Games, Formula One, SCF Black Sea Tall Ships Regatta, FIFA Confederations Cup, FIFA World Cup, and others? On the surface the answer is obvious: it is a contract (i.e. a civil-law agreement) concluded between the organiser (for example, a national sports organisation, the Organising Committee, etc.) and the organisation that owns the rights to the respective international event. But let us consider the legal nature of such agreements. What do they represent? Is it a case of private-law regulation? Can we say that such contracts, and the resulting obligations, are under international law? Or is it something different?

Let us examine, as an example, the legal basis of the most high profile event – the 2014 Sochi Olympic Games. According to paragraph 2, Rule 7 of the Olympic Charter (IOC Charter), «The Olympic Games are the exclusive property of the IOC which owns all rights relating thereto, in particular, and without limitation, all rights relating to (i) the organisation, exploitation and marketing of the Olympic Games, (ii) authorizing the capture of still and moving images of the Olympic Games for use by the media, (iii) registration of audio-visual recordings of the Olympic Games, and (iv) the broadcasting, transmission, retransmission, reproduction, display, dissemination, making available or otherwise communicating to the public, by any means now known or to be developed in the future, works or signals

embodying audio-visual registrations or recordings of the Olympic Games»¹.

Thus, the Charter makes it clear that the International Olympic Committee owns the exclusive rights to the organisation and staging of the Olympic Games. It is with this organisation that the host country must conclude the contract. So, what kind of organisation is the IOC? Can it be viewed as an international organisation under the Russian legislation?

The term «international organisation» is defined in Article 2, clause (g) of Federal Law No. 101-FZ of January 15, 1995 «On International Treaties of the Russian Federation». It states that the «international organisation» is an interstate or an intergovernmental organisation².

Under Rule 15, paragraph 1 of the Olympic Charter, «The IOC is an international **non-governmental not-for-profit organisation**, of unlimited duration, in the form of an association with the status of a legal person, recognised by the Swiss Federal Council in accordance with an agreement entered into on 1 November 2000»³. There is a clear legal difference between these two definitions. An international intergovernmental organisation – IIGO – is a subject of public international law whose activities are defined and coordinated by states. Decisions made by an IGO are international legal instruments. Examples of IGOs are the United Nations or the Council of Europe. An international non-governmental organisation is a public association carrying out international activities; it is an institution of civil society. In the Russian Federation such bodies

are governed by Federal Law No. 82-FZ of 19 May 1995 (as amended on 02.06.2016) «On Public Associations»⁴. The status of

such organisations (movements, public funds, etc.) can be compared to that of trade unions or religious associations. The organisational and legal features of the IOC make it similar to this kind of public associations.

According to the Olympic Charter, the National Organising Committees (NOCs), which are set up at national level, must meet the requirements of the Olympic Movement and be recognised by the IOC. The NOCs' mission consists in developing, promoting and protecting the Olympic Movement in their respective countries. Though it does not directly follow from the Charter, it can still be assumed that NOCs are public associations – non-profit organisations established in accordance with the requirements of the Olympic Charter and the national legislation.

Article 1 of the Statutes of the National Olympic Committee of the Russian Federation defines this organisation as the all-Russian union of non-governmental associations. In other words, it is a not-for-profit corporation established in the form of a «union» in terms of its organisational and legal characteristics⁵. Thus, the activities of the Russian National Olympic Committee are regulated by Federal Law No. 7-FZ of January 12, 1996 «On Non-Commercial Organisations» and Federal Law No. 82-FZ of May 19, 1995 (as amended on June 2, 2016) «On Public Associations».

It should be noted that under paragraph 1 of Article 11 of Federal Law «On Non-Commercial Organisations», «legal entities and/or individuals are entitled to establish, for the purpose of representing and protecting common interests, in particular professional ones, for attaining socially useful aims, as well as other ones which are not at variance with law and are of nonprofit nature, alliances in the form of associations (unions), these being non-profit organisations based on membership»⁶.

The Statutes of the All-Russian Union of Public Associations «The Russian Olympic Committee» (ROC) demonstrates the characteristic features of this organisation. Thus, clause 1.6 states that the ROC «leads the Olympic Movement in Russia, **represents the Russian Federation** at the Olympic Games, Youth Olympic Games, at all regional, continental and world

multi-sport competitions staged or patronized by the IOC or Associations of National Olympic Committees»⁷.

The fact that a respected but non-commercial public organisation is given the opportunity to represent the Russian Federation at international level is something worthy of scholarly analysis. To emphasise the level of authority that this right provides, it should be noted that under the Constitution of the Russian Federation (Article 80, paragraph 4) only one person, the President of the Russian Federation, is entitled to represent the country in international relations⁸.

Therefore, the first conclusion that we can draw regarding the contract for the organisation of the Olympic Games is that **one of the parties to it is an international non-governmental (non-profit) organisation (INGO) – the International Olympic Committee, to which the Russian Federation, or persons authorized by it, are not members**, because under Article 2, clause (g) of the above-mentioned Federal Law «On International Treaties of the Russian Federation», an «international organisation» is an interstate or an intergovernmental organisation, when viewed in terms of legal relationships within the framework of international agreements.

According to Article 15, paragraph 4 of the RF Constitution, the universally recognized principles and norms of international law, as well as international treaties of the Russian Federation, are an integral part of its legal system. «If an international agreement of the Russian Federation establishes rules, which differ from those stipulated by law, then the rules of the international agreement shall be applied»⁹.

Federal Law 101 «On International Treaties of the Russian Federation» defines the notion of international treaty, their types and procedure for concluding such agreements¹⁰. According to Article 2, an international treaty of the Russian Federation is «an international agreement concluded by the Russian Federation with a foreign state (or states), with an international organisation or with other formation entitled to make international treaties (hereinafter referred to as other formation), in written form and governed by international law, regardless of whether such an agreement is contained in one document or in several

¹ https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf, p. 23.

² Federal Law No. 101-FZ of January 15, 1995. «On International Treaties of the Russian Federation» // ConsultantPlus.

³ https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf, p. 33.

⁴ Federal Law No. 82-FZ of 19 May 1995 (as amended on 02.06.2016). «On Public Associations» // ConsultantPlus.

⁵ http://roc.ru/upload/documents/about-committee/new_ROC_constitution/roc_constitution.pdf

⁶ Federal Law No. 7-FZ of January 12, 1996. «On Non-Commercial Organisations» // ConsultantPlus.

⁷ http://roc.ru/upload/documents/about-committee/new_ROC_constitution/roc_constitution.pdf, p. 2.

⁸ <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-6.htm>

⁹ <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>

¹⁰ Federal Law No. 101-FZ of January 15, 1995 «On International Treaties of the Russian Federation» // ConsultantPlus.

interrelated documents, and also regardless of its specific name».

Article 3, paragraph 1 states that «in accordance with the Constitution of the Russian Federation, the conclusion, termination and suspension of the operation of the international treaties of the Russian Federation shall be within the competence of the Russian Federation».

Therefore, we can draw a second conclusion that **an agreement with the International Olympic Committee is not an international treaty of the Russian Federation**.

However, despite all the above cited provisions, this contract cannot be viewed as a private-law agreement concluded between an international non-profit organisation and a national non-profit organisation. The legal foundation of the agreement that entitles an organisation to host the Olympic Games has a more complicated character.

Under Rule 32, paragraph 2 of the Olympic Charter, «the honour and responsibility of hosting the Olympic Games are entrusted by the IOC to a city, which is elected as the host city of the Olympic Games»¹¹. The host city is elected by the IOC Session. To participate in the selection process, candidate cities must submit to the IOC their bids.

At the same time, the activities of the local authorities of the applicant city are governed by the norms of the Russian national legislation.

Under Article 12 of the RF Constitution, local self-government is independent only within the limits of its competence¹².

Article 130, paragraph 1 of the RF Constitution states that «local self-government in the Russian Federation shall provide for the independent resolution by the population of **issues of local importance**, and the possession, use and management of municipal property»¹³.

Issues of local importance are regulated by Chapter 3 of Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 «On the General Principles of the Organisation of Local Self-Government in the Russian Federation». The law does not provide for the opportunity for local authorities to participate in the bidding process to host an international event¹⁴.

Article 9 of Federal Law No. 329-FZ of December 4, 2007 «On Physical Culture and Sport in the Russian Federation» also makes it difficult for self-government bodies to exercise the above-mentioned powers (the powers stipulated in this documents cannot be at variance with the issues of local importance specified in Federal Law 131)¹⁵.

However, Bye-Law 1.2 to Rule 33 of the Olympic Charter states that «any application to host Olympic

Games must be submitted to the IOC by the **competent public authorities of the applicant city** together with the approval of the NOC of the country. Such authorities and the NOC must guarantee that the Olympic Games will be organised to the satisfaction of and under the conditions required by the IOC»¹⁶.

The legal framework of the Olympic contract is also complicated by the fact that under Rule 33, paragraph 3 of the Olympic Charter «the **national government of the country of any applicant city** must submit to the IOC a legally binding instrument by which the said government undertakes and guarantees that the country and its public authorities will comply with and respect the Olympic Charter». Bye-Law 2.4 stresses that that these guarantees are not of declaratory nature: «Each candidate city shall provide financial guarantees as required by the IOC Executive Board, which will determine whether such guarantees shall be issued by the city itself, or by any other competent local, regional or national public authorities, or by any third»¹⁷.

If the IOC is satisfied with the bid of the candidate city, which can be viewed as an offer guaranteed by the government of the respective country, «the IOC enters into a written agreement with the host city and the NOC of its country. At the discretion of the IOC, other local, regional or national authorities, as well as, if relevant, other NOCs and local, regional or national authorities outside the host country, may also be a party to such agreement. Such agreement, which is commonly referred to as the Host City Contract, is executed by all parties immediately upon the election of the host city».

From this follows our third conclusion that, under the Russian legislation, the other party to the contract for hosting the Olympics is a **local self-government body acting against the guarantees of the Government of the Russian Federation**. Such a legal arrangement is not provided for by the current Russian legislation, and local self-government, being a public law entity, cannot go beyond the designated limits of independence, in particular the list of issues of local importance.

On January 16, 2014 the Government of the Russian Federation, after hearing the report by Minister of Sport V.L. Mutko and Minister of Construction, Housing and Utilities M.A. Men entitled 'On Readiness for Staging the XXII Olympic Winter Games and XI Paralympic Winter Games 2014 in the city of Sochi', took the following decision: «To acknowledge the implementation of guarantees undertaken by the Government of the Russian Federation and the Sochi 2014 Candidature File regarding the preparations for the XXII Olympic Winter Games and XI Paralympic Winter Games 2014 in the city of Sochi»¹⁸.

To support Sochi's Olympic bid, the Government of the Russian Federation issued Decree No. 2047-p of November 26, 2005 which established the Organising Committee for supporting the nomination of Sochi as a candidate city, and an autonomous non-profit organisation «Sochi 2014 Bid Committee» which was tasked with developing the Candidature File to be approved by the Organising Committee and then submitted to the International Olympic Committee, as required by the host city selection procedure¹⁹.

There are other cases in which the same method was used to nominate Russia (Russian city) as a candidate for hosting an international event. Paragraph 2 of Decree of the Russian Federation No. 1469 of October 9²⁰, 2009 entrusted the autonomous non-profit organisation «Russia 2018 Bid Committee» with the functions of developing and implementing measures related to the nomination of the Russian Federation as the candidate state for hosting the FIFA World Cup 2018, as well as developing and submitting to the FIFA the Bid Book required by the host country selection procedure. The same decree established the Organising Committee.

To support the measures associated with financial expenditures, the Russian Government's Decree of June 8, 2016 adopted a targeted federal programme «Development of the City of Sochi as an Alpine Climatic Resort (2006-2014)» which, among other objectives, provided for «ensuring competitive advantages for Sochi in the bidding competition to host the XXII Winter Olympic Games and XI Paralympic Games 2014»²¹.

To overcome the above mentioned legal obstacles, the Government passed a special Federal Law No. 310 of December 1, 2007 «On the Organisation and Staging of the XXII Olympic Winter Games and XI Paralympic Winter Games 2014 in the City of Sochi, the Development of the City of Sochi as an Alpine Climatic Resort and Amendments to Individual Legislative Acts of the Russian Federation» (hereinafter referred to as the «Olympic Law»). Article 2 of the law defined

the period of the organisation of the Olympic and Paralympic Games as «the time period from 5 July 2007 to 31 December 2016»²².

As is known, the contract for hosting the Sochi 2014 Winter Olympic Games was signed on 4 July 2007 in Guatemala City on behalf of the International Olympic Committee represented by Jacques Rogge and Richard Carrion, on the one hand, and the city of Sochi represented by Alexander Tkachev (who served as Governor of the Krasnodar Region at the time) and Viktor Kolodyazhny (Mayor of Sochi) and the National Olympic Committee represented by Leonid Tyagachev, on the other hand.

At the IOC Session which elected Sochi as the host city of the 2014 Olympics the Russian Federation was represented by its President Vladimir Putin. Thus, in compliance with the requirements of the Olympic Charter, the parties to the Olympic contract were a municipal entity and the National Olympic Committee, not the «Sochi 2014 Bid Committee» or any other non-commercial organisation.

The legal character of this contract is clearly outside the boundaries of private-law agreements. The actual nature of the contract remains to be established in future studies, which will undoubtedly result in amendments to the Russian legislation.

There is an obvious need to adopt an overarching federal law regulating the preparations for and delivery of high profile events, as today we have a series of individual, disconnected legislative acts, the «Olympic law» being just one of the examples. Preparations for the FIFA 2017 Confederations Cup and 2018 World Cup also required adoption of a separate federal law.

Until such a general law is passed, the status of contracts with international organisations that provide a legal foundation for hosting international events but do not fall under the category of international treaties of the Russian Federation will remain uncertain.



¹¹ https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf, p. 71.

¹² <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>

¹³ <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-10.htm>

¹⁴ Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 «On the General Principles of the Organisation of Local Self-Government in the Russian Federation» // ConsultantPlus.

¹⁵ Federal Law No. 329-FZ of December 4, 2007 «On Physical Culture and Sport in the Russian Federation» // ConsultantPlus.

¹⁶ https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf, p. 72.

¹⁷ https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf, p. 74.

¹⁸ <http://government.ru/search/?q=Заявочный+комитет+Сочи+2014&type>

¹⁹ <http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition00&issid=2005050000&docid=1>

²⁰ <http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition00&issid=2009042000&docid=106>

²¹ The Russian Government's Decree of June 8, 2016 adopted a targeted federal programme «Development of the City of Sochi as an Alpine Climatic Resort (2006-2014)» // ConsultantPlus.

²² Federal Law No. 310 of December 1, 2007 «On the Organisation and Staging of the XXII Olympic Winter Games and XI Paralympic Winter Games 2014 in the City of Sochi, the Development of the City of Sochi as an Alpine Climatic Resort and Amendments to Individual Legislative Acts of the Russian Federation» // ConsultantPlus.

The Term «Olympic Legacy» in Russian Law



Alexander Saurin,
General Manager, NJSC Krasnaya Polyana,
Russian Federation

Objectives of organization and holding the modern Olympic Games have been expanded widely and successful carrying out of the Olympics has become just a part of current tasks. Heavy expenses of its preparation and staging lead to necessity of quality improvement in development of a territory after carrying out of the Olympics. Efficient Olympic legacy utilization is a complex task with a variety of legal relations coming from subsequent facilities commissioning and gained knowledge and experience injecting into legal framework. There is no regulatory definition of the term «Olympic legacy» in Russian law, but for a variety of reasons this need exists. The author offers to provide insight into «Olympic legacy» as an object of civil rights. But non-accessibility of full «Olympic legacy» list makes in-depth analysis difficult. In the article there is provided to initiate a scholarly discussion about components and legal positions of the heritage considering that its adaptation to ordinary legal framework is still an issue of applying special legal regime when creating this legacy.

Pierre de Coubertin mentioned: «We have not worked, my friends and I, to give you back the Olympic Games so that you could turn them into a museum or cinema piece, nor to have them taken over by commercial or electoral interests»¹.

The Olympic Games of XXI century (hereinafter – the Games) are multi-billion investment projects oriented to creation not only sports facilities but also infrastructure providing necessary services for a plenty of guests and TV viewers.

Real hosts of the Games have already become countries rather than cities carrying out of the Olympics. Since neither of modern cities can provide necessary investment volume and enforce the terms of the contract with

International Olympic Committee (hereinafter – IOC) about holding of the Games including correction of the provisions of fiscal and tariff legislation.

In comparison with prime objectives, the objectives of modern Olympic Games have been expanded. Preparation and staging of the Games has become just a part of current tasks. Not less important objective is the necessity of quality improvement in development of a territory after carrying out of the Olympics.

Not always successful carrying out of the Olympics brings about improvement quality of life which often conversely goes down in host city and in whole country. In particular expenses of holding the 2004 Olympic Games in Greece cost 9 million euros, resulting in rise in the budget deficit to 6,1%².

Potential adverse effects of the Games make IOC analyze not only capacities of the holding but look into infrastructure utilization after carrying out of the Olympics at time of selection of candidate cities. IOC has started to use the term «Olympic legacy» to state this factor long ago.

In the period of organization of the 2014 Olympic Games this factor was defined as «the impact of the Games assessed on completing»³.

Explanatory dictionaries of the Russian language mean «legacy/heritage» by inheritance, bequest, estate, rest, patrimony, tradition⁴.

The Explanatory Dictionary by D.N. Ushakov makes it clear that legacy/heritage is the same as inheritance⁵.

Equal understanding of «legacy/heritage» and «inheritance» was since the Old Testament: «The family name and titles were to pass along to the eldest son. Gen. 25:29–34; Dt 21:15 the eldest son was to inherit a double portion; Dt 21:17 if there were no sons, daughters were allowed to inherit»⁶.

Nevertheless these two cognate words are not synonyms in Russian law and deemed to be different and independent objects of law.

In keeping with Civil Code of the Russian Federation «inheritance» is an object of civil law relations which can be expressed in form of things and other property including property rights and debts except personality of an heir and personal non-property rights⁷.

«Legacy/heritage» is a special object of law having particular cultural and historic significance. Its legal regulation parallel to civil law is realized in connection with rules of public and administrative law due to the fact that its acquisition of legal status demands to commit administrative acts (e.g. including on the special register).

The current legislation recognizes following sites in «cultural heritage»: items of immovable property (including archaeological heritage sites) and other sites with conservation area, objects of painting, sculptural arts, utility arts, science and technology, cultural artifacts resulted from historic events and valuable from a historical, archaeological, architectural, city-planning, art, scientific and technical, aesthetical, ethnological, anthropological or cultural viewpoints as well as being true evidence of epochs, civilizations and cultural evolution⁸.

In accordance with the current legislation historical heritage sites of the Russian Federation are presented by archive and museum funds as well as special library formed out of documents and data that were used by former Russian presidents⁹.

It is quite possible that terms «inheritance» and «legacy/heritage» as objects of law become intertwined, for example, in case when some person inherits cultural heritage site but due to this one object of law doesn't «dissolve» into legal essence of other object. «Legacy» doesn't lose its special qualities; in general heritor gets additional duty to guard against its loss and oftentimes an item of inheritance can be deforced from its owner, for example, in case of wasteful attitude to legacy when it is allowed to buy out or sell up a property¹⁰.

In the period of holding the Sochi XXII Olympic Winter Games and the Sochi XI Paralympic Winter Games it was attempted to put a new legal reality «Olympic heritage» into Russian legal framework.

In particular the Program for the Construction of Olympic Venues included the event list on establishment of the «Olympic legacy»¹¹ as well as the Order of the Government of the Russian Federation on the Promotion of Physical Fitness and Sports suggested «Olympic legacy» management programs¹².

Unfortunately, complete implementation of the term «Olympic legacy» into legal framework didn't happen and neither of regulatory acts has determined its legislative effect until the present. Meanwhile practical need of determination exists in Russian law that is conditional on broad range of factors.

Firstly, the biggest-ever property complex in the modern country was created in consequence of holding the Olympic Games, and as noted by

¹ Kukushkin G.I. *Ehnciklopedicheskij slovar po fizicheskoy culture i sportu [The Encyclopedic Dictionary of Physical Culture and Sport]*. Moscow, Fizkultura I Sport Publ., 1962.

² Kholodov L.G. *The Greek economy after the Olympic Games // Rossijskij vneshneekonomicheskij vestnik [Russian Foreign Economic Bulletin]*, 2006, no. 8 (in Russian).

³ *Glossarij terminov [Glossary of Terms]*, published by the Language Services Department at the Sochi 2014 Organizing Committee.

⁴ Abramov N. *Slovar russkikh sinonimov i skhodnykh po smyslu vyrazhenij [The Dictionary of Russian Synonyms and Similar Expressions]*. Moscow, Russkie Sloviki Publ., 1999.

⁵ Ushakov D.N. *Tolkovyj slovar russkogo yazyka [The Explanatory Dictionary]*. Moscow, Gos. In-t «Sov. Entsikl». Publ.; OGIZ Publ.; Gos. Izd-vo Inostr. I Nac. Slov Publ., 1935-1940, vol. 4.

⁶ *The Bible in Russian*, the Russian Bible Society.

⁷ Civil Code of the Russian Federation (Part One, Part Three) dated 26.11.2001 № 146-FZ of (last updated 03.07.2016), article 1112.

⁸ The Federal Law of the Russian Federation dated 25.06.2002 № 73-FZ «About objects of cultural heritage (historical and cultural towering achievements) of the peoples of the Russian Federation», article 3.

⁹ The Federal Law of the Russian Federation dated 13.05.2008 № 68-FZ «About the centers of historical heritage of the presidents of the Russian Federation who stopped execution of the powers».

¹⁰ Civil Code of the Russian Federation (Part One) dated 30.11.1994 № 51- FZ (last updated 03.07.2016), article 240.

¹¹ RF Government Decree dated 29.12.2007 № 991 «About The Program for the Construction of Olympic Venues and Development of the City of Sochi as A Mountain Climate Resort».

¹² RF Government Decree dated 20.03.2013 № 402-r «About Approval of Federal Program on the Development of Physical Culture and Sports in the Russian Federation».

certain resources its cost passed 1,5 trillion rubles.

Secondly, relations within holding the Games were regulated by special legal norms and adaptation of Olympic legal relations for current legal framework had certain complexities.

Thirdly, liquidation of particular legal entities like holders of the Games has become necessary upon completing the Olympics project; as a consequence it was necessary to deal with the succession matters of the property built by them.

There were provided different models of legal regulation «Olympic legacy» – from «emotional» to «rational» model.

The «emotional» model considered «Olympic legacy» as a unique product made (constructed, reconstructed, repaired etc.) by special legal norms and consisting of whole property complex and proprietary rights, knowledge and experience gained by holders and participants in consequence of holding the Games. Its special legal nature provided for regulation of relations within holding the Games by passing new legal acts that would form special legal regime of property, property rights and other rights management (hereinafter – property).

The «rational» model offered to use current legal arrangements and concentrate on one task of determining fate of the property which owners would be liquidated upon completing the Olympics.

Finally «intermediate» option was resolved. Some passed acts ensured Olympic legacy conservation when other acts about liquidation of legal entities like holders of the Games determined fate of its property.

Also for decrease of federal budget expenses involved in «Olympic legacy» maintenance the part of the property made by using federal budget funds (particularly funded by State Corporation «Olympstroy») was transferred into ownership of the subdivision of the Russian Federation and local self-government bodies.

Due to the fact that passed acts don't point out special legal status of «Olympic legacy» this term keeps its general meaning.

Nevertheless providing insight into «legacy» of the Sochi 2014 Olympic Games is still currently important from practical and scientific perspectives.

Except before mentioned factors systematic use of gained legal experience and knowledge in solving challenges with specified objectives and deadlines comes into importance. It is notorious that throughout the implementing

major investment projects (the Olympic Games and the Paralympic Games, the Student Games in Kazan, APEC Summit) there were elicited factors that kept the most powerful participant in modern legal relations (the government) out of solving challenges under severe time constraints.

The gained experience has become a base of the extensive re-work of construction codes and regulations, town-planning activities as well as a push for formation of volunteerism legal basis.

«Olympic legacy» were made in connection with civil, public, municipal, financial and international law standards, this process was conditioned by difference in legal status of participants in relations. Consequently regulation of these relations needs comprehensive work.

The main regulatory document of holding the Sochi 2014 Olympics and Paralympics listed Russian and foreign holders of the Games and their marketing partners as «legacy makers»¹³.

Different standards and rules from acts regulating legal status of state government and local self-government bodies to corporate policies were used in the process of making «Olympic legacy». In spite of such a wide legal set the «Olympic legacy» as a legal category has common basis. It is civil standards because the usage of different special procedural and institutional treatment can't deny that heritage was made in order to put it into civil circulation.

«Olympic legacy» as component of legal relations is an object of law (a cause of legal relations occurrence).

In accordance with current legislation cash money and certificated securities, other property including non-cash money, uncertificated securities, property rights; working results and deliverables of services; protected intellectual property and intellectual property designations; non-material values are objects of civil rights¹⁴.

Can we specify a list and classify legal characteristics of «Olympic legacy»?

This article states that to form its complete list isn't possible. The «Olympic legacy» complete list can't be found in published resources because its large part was made to supply the needs of defense and security and information is protected, as well as some concluded agreements (e.g. agreements made between IOC and its marketing partners) are confidential.

All public made objects of legacy are listed in federal, regional and municipal Programs for the construction of Olympic venues and development

of Sochi as a mountain climate resort^{15,16,17}.

These programs provided to divide all events in objects and activities.

The items of construction, reconstruction and capital repair were meant by «objects». As a matter of law these objects are new made property or property gaining new status.

Working results and deliverables of services during holding the Games were meant by «activities».

The most capital intensive part of the legacy is immovable property.

The Olympic model of property building had special aspects. Particularly the absence of some land-use planning documents and registration capability of titles to real property placed over several land plots (it is impossible in normal conditions of civilian circulation) were acceptable.

The later use of immovable property obliged the owner to take steps of its adaptation to generally established standards. Frequently it creates insurmountable barriers in use of property, for example in the case of rules for land use and development being out of phase with current legal reality (regulatory restrictions of building and construction heights were contrary to set Olympic objects).

Of cause the list of «Olympic legacy» is outside the scope of federal and municipal programs. Before mentioned agreement with IOC pointed at other property including goods and facilities that were necessary for holding the Games.

It should be remembered that main participants of each Games are sportsmen. The modern Games are impossible without special implements, facilities and equipment, most of them created for holding the Games.

These objects are in special legal regime (preferential taxation, special regime of border

crossing etc.)¹⁸.

It is deemed the full range of named goods and facilities should be included in «property list» of Olympic heritage.

So-termed «activities» have crucial significance to holding the Games. As written before they include working results and deliverables of services during holding the Games. The plan of activities was used throughout all stages of their preparation and staging, from document development of land use planning and constructing objects of temporary infrastructure to The Olympics Opening and Closing Ceremony. The most «activities» are very capital intensive and their cost effectiveness study gains no less importance than analysis of the newly-created (reconstructed, repaired) property usage.

Attributes of the Games: emblems, logos, Olympic medals etc. have substantial significance for holding the Games. As a matter of law they are objects of intellectual property and their usage has significant number of norms and rules. They are an obvious part of the «Olympic legacy» and regulation of their later use has no less importance after the Games than during holding the Games.

In defiance of all expectations heritage relations are strained. In one case if a sportsman is striped off medal (robbed of his legacy); in other case if somebody seems that one or another object are used ineffective; in third case if defects are exposed while in operation and they need to be corrected, etc.

This analysis of «Olympic legacy» is only a start or a reason for initiating a discussion about its components. There is no complete solution across the whole set of the questions, but we should pay attention to this matter.



¹³ The Federal Law of the Russian Federation dated 01.12.2007 № 310-FZ «About the organization and holding of the XXII Olympic Winter Games and the XI Paralympic Winter Games 2014 in Sochi, the development of Sochi as a mountain climate resort and inserting amendments in some legal acts of the Russian Federation».

¹⁴ Civil Code of the Russian Federation (Part One) dated 30.11.1994 № 51- FZ (last updated 03.07.2016), article 240.

¹⁵ RF Government Decree dated 29.12.2007 № 991 «About the Program for the Construction of Olympic Venues and Development of the City of Sochi as A Mountain Climate Resort».

¹⁶ The Decree of the head of Krasnodar Krai administration (governor) dated 19.08.2009 № 723 «About Approval of the Regional Target Program «Provision for Construction of Olympic Venues and the Development of Sochi as a Mountain Climatic Resort» (last updated 27.12.2010 № 1230).

¹⁷ The Decree of Sochi City Administration dated 14.01.2011 № 14 «About Approval of the City Target Program «Provision for Construction of Olympic Venues and the Development of Sochi as a Mountain Climatic and Balneotherapeutic Resort in 2011-2013».

¹⁸ Federal Law No. 310 of December 1, 2007 «On the Organisation and Staging of the XXII Olympic Winter Games and XI Paralympic Winter Games 2014 in the City of Sochi, the Development of the City of Sochi as an Alpine Climatic Resort and Amendments to Individual Legislative Acts of the Russian Federation» // ConsultantPlus.

Current Areas of The Rule of Law on Physical Culture and Sport in The Framework of The Eurasian Economic Union and The Customs Union



Olga A. Shevchenko,
Doctor of science (Law), Kutafin Moscow State Law University, International Association of Sports Law, Moscow, Russia

Legal acts of the Eurasian Economic Union and the Customs Union contain legal aspects of sports only in the context of customs activity:

Treaty on the Eurasian Economic Union (Astana (Kazakhstan)) dated 29 May 2014¹;

The decision of the Customs Union Commission dated June 18, 2010, No. 317 (rev. June 7, 2016) «On the Application of Veterinary and Sanitary Measures in the Eurasian Economic Union²».

The Federal Law of 29 June 2015 was adopted in Russia³. According to the Law, a new article 20.3 «Features of Participation of Athletes, not Entitled to Have a Russian Cap, in International Sporting Events and/or in All-Russian Competitions in Team Sports». The Order of the Ministry of Sports of Russia⁴ stipulated the following restrictions (with the hockey as an example):

Competition	Restrictions
Kontinental Hockey League Championship – Russian Ice Hockey Championship	«Not more than 5, including no more than one goalkeeper»
Youth Hockey League Championship – Russian Ice Hockey Competition among Youth Teams	«Should be 0»

The Order has not formalized the special status of the member countries of the Eurasian Economic Union players. For

clubs in the Kontinental Hockey League, where the athletes from Belarus, Kazakhstan, Armenia, and Kyrgyzstan played, the situation was critical before the playing season.

The Kontinental Hockey League, in turn, sent a letter to the Ministry of Justice of the Russian Federation, notifying of its position, i. e. the priority of international law over the normative act stipulated by the Order of the Ministry of Sport of the Russian Federation, thus insisting that the players of the countries to the Treaty on the Eurasian Economic Union (Russia, Belarus, Kazakhstan, Armenia, and Kyrgyzstan) should not be considered foreign players.

In its response, the Ministry of Justice of Russia stated that the «clarification of application of international treaties of the Russian Federation, in particular the Treaty on the Eurasian Economic Union, is not within the competence of the Ministry of Justice. The provisions of the Treaty are to be clarified by the Court of the Eurasian Economic Union».

However, the competence of the Court of the Eurasian Economic Union is defined in Chapter IV (Annex No. 2) of the Treaty on the Eurasian Economic Union. The Court considers disputes arising from the implementation of the Treaty, international agreements within the Union, and/or the Union bodies' decisions.

The parties to the Treaty on the Eurasian Economic Union understand the «harmonization of legislation» as the approximation of legislation of the Member



States aimed at establishing similar (comparable) legal regulations in certain spheres (Article 2).

The differences of legal regulation of certain areas of cooperation in the Treaty on the Eurasian Economic Union and national legislation in practice give rise to disputes, as well as to the emergence of gaps in the legal regulation of certain issues. Protocols to the Treaty on the Eurasian Economic Union contained no special Protocols regulating sports relations. Aspects of this sphere are considered in the context of customs activity and labour relations regulation.

To create a joint mechanism to regulate legal relations in the sphere of physical culture and sport in the framework of the Eurasian Economic Union, it is necessary to develop a joint position on the basis of common and special features to formalize them in the *Protocol to the Treaty on the Eurasian Economic Union «Sport and Physical Culture»*.

Thus, according to the review of national laws, the following specific examples of common and special features should be noted:

- National laws formalize state regulation in the field of physical culture and sports at

THE ORDER OF THE MINISTRY OF SPORTS OF RUSSIA

has not formalized the special status of the member countries of the Eurasian Economic Union players; for clubs in the Kontinental Hockey League, where the athletes from Belarus, Kazakhstan, Armenia, and Kyrgyzstan played, the situation was critical before the playing season

Photo: Alexey Danichev/ Russia Today

different levels of government, except for the Kyrgyz Republic, where the law defines only the authority of the Government of the Kyrgyz Republic. In Belarus, certain powers in the sphere of physical culture and sport are reserved to the President of the Republic of Belarus.

- The laws on physical culture and sport in all five countries stipulate that the national Olympic movement is managed by the specialized organization – the National Olympic Committee. At the same time, National Olympic Committees of the Republic of Kazakhstan and the Republic of Belarus are not defined as separate subjects of national systems of physical culture and sports.

The author is Doctor of science (Law), Professor of the Department of labor law and social security law of the Kutafin Moscow State Law University, General Secretary of the International Association of Sports Law.

¹ Treaty on the Eurasian Economic Union (signed in Astana on 29.05.2014) // LRS «ConsultantPlus»: [electronic resource] // Legal Reference System «ConsultantPlus». 1997–2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (Request date: 24.10.2016).

² Decision of the Customs Union Commission dated 20.09.2010, No. 378 «On Classifiers Used to Fill out Customs Declarations»: [electronic resource] // Eurasian Economic Commission. 1997–2016. URL: <http://www.eurasiancommission.org/docs/Download.aspx?IsDlg=0&ID=1790&print=1>. (Request date: 24.10.2016).

³ Federal Law No. 202-ФЗ dated 29.06.2015 «On Amendments to the Federal Law «On Physical Culture and Sports in the Russian Federation» and Article 13.2 of the Federal Law «On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation» // Official Gazette of the Russian Federation. No. 27. Art. 3993. 06.07.2015. P. 13628–13661.

⁴ Order of the Ministry of Sports of Russia dated 15.09.2015, No. 884. «On Amendments to Restrictions on the Participation of Athletes, not Entitled to Have a Russian Cap, in All-Russian Competitions in «Ice Hockey», approved by the Order of the Ministry of Sports of Russia dated 11.08.2015, No. 797/1»: [electronic resource] // Legal Reference System «ConsultantPlus». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_186348/ (Request date: 24.10.2016).



IN BELARUS,
*certain powers in the sphere of physical culture and sport
 are reserved to the President of the Republic of Belarus.*

Photo: Alexey Filippov/ Russia Today

- National programs for physical education of the population are implemented in the Republic of Belarus (Public Health Center), Kazakhstan (Tests of the First President of the Republic of Kazakhstan – Leader of the Nation) and the Russian Federation (GTO complex).
- Only the Law of the Republic of Kazakhstan defines the rules of law devoted to the promotion of physical culture and sports. Also, the Law of the Republic of Kazakhstan established legal rules governing the physical education of convicts in prisons.
- In terms of violation of the legislation in the field of physical culture and sports, national laws of the Republic of Belarus, Republic of Kazakhstan, and the Kyrgyz Republic stipulate that the violation of the legislation in the field of physical culture and sports is

punishable under the national law. The Law of the Russian Federation and the Law of the Republic of Armenia have no such rules of law.

- The Law of the Kyrgyz Republic and the Law of the Republic of Armenia contain no provisions on the regulation of sports clubs activity. The Law of the Republic of Armenia does not have any rules of law on quite a wide range of issues. There are no provisions on the Paralympic Committee and doping, as well as provisions on physical culture and sport in the education system, at the workplace, place of residence and leisure of citizens, including persons with disabilities, and in the training of military personnel.

The jurisdiction of the consideration of sports disputes with participants from the CIS countries is also an important issue. We consider it possible to consider such disputes at the EAEU Court, given that the Court is currently the only court to settle disputes between Russia and the CIS countries. In this case, a board should be created in the EAEU Court to settle sport disputes. The legislation in the field of physical culture and sports in the CIS



countries and in Russia is almost similar, with the exception of certain aspects. Therefore, based on this, we can conclude that the establishment of such a board would allow considering of sport disputes on a consistent basis.

We propose to introduce a number of amendments to the «Treaty on the Eurasian Economic Union», in particular, to introduce Section XXVI «Sport», where to provide for the legal regulation of a number of significant features of activity in this field in the framework of the Eurasian Economic Union. It should be noted that the mere introduction of a separate section under this Treaty is an important step towards the formation of a full scope of cooperation between the parties thereto in the framework of the sport, will have a positive impact on the development of legal sport regulation in the national legislations of the countries concerned, as well as will become the foundation for the unification of the rules in this area.

Among other things, we propose a new Article 981 «Cooperation of the Member States in the Field of Sport», which sets out the objectives of such cooperation, the forms of its implementation, as well as a single conceptual framework under this section. The establishment of this norm is the starting point for a constructive implementation of the harmonization of the laws of the Member States in the field of physical culture and sports and its subsequent development. At the same time, Article 982 declares the commitment of the parties to the provisions of a number of fundamental international instruments in the field of sport and defines the principles, which serve as the basing for the relations in this sphere. Booth the content of the Articles and their structure, which enable the subsequent incorporation of these rules into national law, should be positively valued.

The Protocol on the regulation of relations in the field of sport to the Treaty on the Eurasian Economic Union should contain more concrete legal regulation in the sphere of physical culture and sports, including:

1. Sport in the education of children;
 2. Safety in sport;
 3. The right to attend the competition;
 4. The right to information in the field of sport.
- Promotion of sports;
5. Features of the legal status of athletes and coaches;
 6. Sports infrastructure;
 7. Rights and obligations of the organizers of the competition;
 8. Volunteers in sport;

9. Agency activities in sport;
10. Features of resolving disputes in sport;
11. Sport sanctions;
12. International competition;
13. Sport science and education;
14. Tax policy in sport. Sport sponsorship.

Presented provisions cover the most important areas in the field of physical culture and sports in the declared area.

REFERENCES

1. *Andreff, W.* Globalization of the sports economy [text]/W. Andreff // Rivista di diritto ed economia dello sport. – 2008. – Vol. IV. – No. 3. – P. 13–32.
2. *Knobel, A.* Eurasian Economic Union: Development Prospects and Potential Obstacles [text]/A. Knobel. – Problems of Economics. – 2015. – No. 3. – P. 87–108.
3. *Krotov, M. I.* The Eurasian Economic Union: History, Features, Prospects /M. I. Krotov, V. I. Muntian. – Management Consulting. – 2015. – No. 11. – P. 33–47.
4. *Parrish, R.* Sports law and policy in the European Union [text]/R. Parrish. – Manchester: Manchester University Press, 2003. – 271 p.
5. *Ponkin I., Shevchenko O.* On development of legal doctrine in the field of sport // (2014) Teoriya i Praktika Fizicheskoy Kultury (6), p. 32–34. <http://www.scopus.com/authid/detail.url?authorId=56229402800>.
6. *Shevchenko O.* Features of nature and content of employment contract of professional athlete // (2015) Teoriya i Praktika Fizicheskoy Kultury. Volume 2015–January, Issue 10, 2015, Pages 59–61 (<http://www.teoriya.ru/ru/node/4213>).
7. *Swinnen, J.* Sports and Development: An Economic Perspective on the Impact of the 2010 World Cup in South Africa: [electronic resource] // KULeuven. 2016. URL: <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/182730/2/Swinnen+and.> (Request date: 24.10.2016).
8. *Vermeersch, A.* All's Fair in Sport and Competition? The Application of EC Competition Rules to Sport [Текст]/A. Vermeersch // Journal of Contemporary European Research. – 2007. – Vol. 3. – No. 3. – P. 238–254.
9. *Zhang, Z.-L.* China-ASEAN community sports construction of cooperation/ Z.-L. Zhang, M.-Y. Zhang // Sports Engineering and Computer Science/Ed. by Q. Luo. – London: Taylor & Francis Group, 2015. – P. 203–206.



Spectator and Other Supporter-Induced Violence: Albanian and Serbian Football Before the Court of Arbitration for Sport



James A.R. Nafziger,
Professor of Law and Director of International
Programs, Willamette University College of Law

The serious problem of violence by spectators and other supporters of athletic clubs and teams during competition is sometimes overlooked or minimized in the consideration of legal issues that beset sports. That is unfortunate. After all, such violence is common. Moreover, it is obvious that most competition would hardly occur without spectators although the alternative disciplinary measures in football/soccer of playing subsequent matches behind closed doors, or sometimes in neutral territory¹, call into question the necessity of spectators at all events. This essay will first address the general problem of violence during sports competition other than strictly among the athletes themselves before focusing on two interrelated cases that arose during a match between the national teams of Albania and Serbia. These cases were ultimately resolved by the Court of Arbitration for Sport (CAS)².

I. Introduction: **The Problem of Violence**

Violence in sports events is nothing new. Leaving aside the long history of unacceptable clashes among players on the playing field itself as well as the fundamentally violent nature of some sports such as rugby, ice hockey, and North American football³, its incidence among spectators and other supporters can be chronicled as early as the Sydney Riot of 1879⁴. In that instance, a controversial call by an English umpire during a cricket match between English and Australian teams prompted

some 2,000 irate Australian fans to invade the pitch, thereby suspending play and leading to several arrests.

Since then, European football/soccer matches have been by far the predominant venue for acts of violence. English spectators, in particular, have been notorious. But the problem of violence induced by spectators and other supporters of clubs and teams is universal. For example, football/soccer matches between China and Japan have been marred by violent threats from spectators⁵. A notorious war in 1969 between El Salvador and neighboring Honduras evolved from a *melee* following a disputed match between national teams⁶. The 2016 UEFA European Championship hosted by France began with a brawl between Russian and English spectators after a match ended in a draw between their national teams⁷.

Violence is not limited to football/soccer matches, of course, as occasional brawls during North American events in other sports attest. It might also be recalled that rugby's status as an Olympic sport was suspended between 1924 and 2016 because of spectator violence. The 1924 Olympics, which took place in Paris, featured a championship game between a heavily favored French team against a United States squad. After two French players were injured, the French fans booed and hissed the U.S. team for the rest of the match.

After the U.S. team surprisingly and easily won 17-3, fighting erupted in the stands, leading to inevitable physical injuries – and a 92-



year injury to rugby itself as an Olympic sport⁸. Of course, in addressing the problem of violence in sports, we should also keep in mind a long history of threatening behavior in cultural venues other than sports, such as theaters and mass outdoor music events.

PHOTO DATED 29 MAY 1985
shows injured spectators in the Heysel stadium in Brussels after violent clashes between Juventus Turin and Liverpool fans prior to the European Champions Cup final. The Heysel stadium tragedy marks one of the darkest moments in the history of football

Photo: STR/EPA

¹ E.g., Regulations of the Union of European Football Associations (UEFA) European Football Championship 2014-2016 art. 27.01, 27.02. Normally, the sanction of matches behind closed doors is of very limited duration. See, e.g., Croatia Beats Iceland Before a Crowd of Zero, *N.Y. Times*, Nov. 13, 2016, at B6. Sometimes, however, the sanction may be more extended when violence and related security threats are protracted, as, for example, in Egypt because of the explosive politicization of football/soccer in that country. See, e.g., Red Cards for the Ultras, *Economist*, May 23, 2015, at 38.

² For a definitive treatise on CAS, see Despina Mavromati & Matthieu Reeb, *The Code of the Court of Arbitration for Sport: Commentary, Cases and Materials* (2015). For a shorter but comprehensive commentary, see Richard H. McLaren, *The Court of Arbitration for Sport*, in *Handbook on International Sports Law 32* (James A.R. Nafziger & Stephen F. Ross eds. 2011).

³ Interestingly, these three sports rank, in the order listed, as the sports that have resulted in the largest number of brain concussions. Rugby players are by far the most prone to suffer concussions (four times the incidence in ice hockey), quite likely because of a lack of protective equipment. Closely behind American football, the next sports in this ranking are two sports not ordinarily considered violent: football/soccer and basketball. It is unclear why boxing is not in this ranking, but headgear and strict rules do protect boxers. See *Schools and Hard Knocks*, *Economist*, March 5, 2016, at 14. One study of violence in Canadian hockey suggested root causes of a violent code of behavior but also lower rates among experienced players and a declining record of violence in that sport. For a summary, see Pascual Restrepo, *Canadian Violence From the Prairie to the N.H.L.*, *N.Y. Times*, Oct. 11, 2015, at 10.

⁴ See generally Jack Pollard, *The Formative Years of Australian Cricket 1803-93*, at 224 et seq. (1987).

⁵ See, e.g., John Pomfret, *Chinese lessons 267* (2007) (describing competition between the two national teams during which the Chinese spectators booed the Japanese national anthem, pelted Japanese fans with garbage, raised threatening signs such as «Death to the Japanese», and chanted «kill, kill, kill»).

⁶ Contemporary news coverage included *N.Y. Times*, June 29, 1969, §5, at 15; *N.Y. Times*, June 28, 1996, at 1.

⁷ See, e.g., 20 Russians are Deported by France for Fighting, *N.Y. Times*, June 19, 2016, at SP11 (reporting that besides the deportations for spectator involvement in hooliganism, three Russians were convicted of criminal offenses and sentenced to prison terms of one to three years); Sam Borden, *A Flare in the Stands Could Signal Russian's Exit*, *N.Y. Times*, June 16, 2016, at B10 (describing an incident after UEFA had given the Russian national team a «suspended disqualification» for the violent behavior of its fans in which a Russian-originated flare in the stands, prohibited under UEFA rules, threatened to end the Russian team's participation in the European Championships); Sam Borden, *A Day After Alarming Melée, a Fight Keeps the Focus off the Field*, *N.Y. TIMES*, June 13, 2016, at D5 (reporting details of the brawl in Marseille after the England-Russia match, but also noting confrontations among fans on the streets, outside the stadiums elsewhere in France, and the arrest of English fans in the city center of Marseille prior to the England-Russian match).

⁸ Chip Brown, *The Ultimate Scrum*, *N.Y. Times Magazine*, June 19, 2016, at 32, 35. See also *The National Center for Spectator Safety and Security, How to Prevent Fan Violence at Sporting Events*, Gameday Security, Feb. 2015.

The factors that specifically contribute to violence by spectators and other supporters of sports clubs and teams fall into three categories: psychological, environmental and political⁹. Among the psychological factors are a strong identity with a club or team, the frustration of fans who realize their lack of control over disappointing performances on the playing field, the projections into the stands of hostility based on playing-field violence, hypermasculinity and related gang mentality, mob mentality among fans, and often most important, alcohol-induced behavior. Environmental factors include the density of a spectator crowd, the role of social media in fostering violent interconnectedness, inadequate or ineffective security and inadequate surveillance of venues provided by host clubs or teams, a lack of reminders by event organizers about good sportsmanship, and sometimes the sheer importance of a particular event. Political factors may include, within a single country, an identity between a team and a particular political faction; and externally, a chauvinistic or nationalistic impulse or, more significantly, ongoing hostility between nationalities. Whatever the instigating factor, the prevailing theory of aggressive behavior posits a combination of group frustration and socially learned cues that favor aggression.

The antidotes to violent behavior are compelling. They include deliberate and continuous public education in good sportsmanship, widespread acceptance of codes of acceptable conduct, adequate surveillance of spectators and ample security to respond quickly to threatening misbehavior, incident tracking and data collection over time, limitations on the sale and distribution of alcoholic beverages in stadiums, ritualized courtesy between competing teams, immediate ejection of disruptive fans, effective sanctions for acts of violence, exclusion of recidivist perpetrators of unscriptable conduct, cooperation among clubs and teams (also national federations, and governments) to avoid and respond to acts of violence, and collaboration between event organizers and the media to generate a wholesome attitude towards competition among the public¹⁰.

II. The European Conventions on Spectator Violence (1985) and Safety, Security and Service (2016)

In 1984 and early 1985 a series of deadly and severely damaging acts of violence by spectators, mostly English nationals, culminated in the Heysel Stadium disaster in Brussels, Belgium¹¹. An hour before the 1985 European Cup Final between Italy's

Juventus and England's defending champions from Liverpool, the latter's supporters breached a fence that had been deliberately erected to separate them from a neutral area beyond which were Juventus fans. When the Liverpool fans attacked them, they sought to escape by running toward a concrete retaining wall, crushing many people and resulting in a collapse of the wall. Some 39 fans were killed and 600 injured. The Heysel Stadium disaster involved all of the psychological, environmental and political factors that were identified earlier in this essay.

In the aftermath of this disaster, UEFA, governed by its own body of authority¹², banned all English football clubs from European competition. The ban was only lifted after five years, with an additional three-year suspension imposed on the Liverpool club that was later reduced to one year. Several Liverpool fans were imprisoned after convictions for manslaughter, initially for three years but later for four to five years after a successful appeal by Belgian prosecutors¹³.

A variety of responsive measures followed, in addition to the club suspensions and criminal penalties¹⁴. But something more at the international level needed to be done. That something took the form of immediate action by the Council of Europe to draft and open for signature a Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and In Particular at Football Matches¹⁵. This agreement, which was completed quickly in 1985, is binding on 41 European states today.

In 2016 the Council of Europe opened for signature a Convention on an Integrated Safety, Security and Service Approach at Football Matches and Other Sports Events¹⁶. This agreement, with 14 initial signatories, is intended eventually to replace the convention on spectator violence and misbehavior. It focuses more on preventing violations before they develop or escalate and on close coordination and cooperation between local, national and international bodies, both public and private, to ensure overall safety, security and service in and around sports venues. The convention therefore aims to promote the hospitality and safety of spectators inside and outside stadiums; improve dialogue between the police, local authorities, football clubs and supporters; strengthen international police cooperation; and prevent and punish hooliganism through effective measures.

Ironically, the 2016 convention emerged just after violence broke out in France at the time of the 2016 UEFA European Championships in football/soccer. It was therefore acknowledged that the problem of violence must remain the focus of efforts



in Europe to ensure safety, security and service to spectators in sports events. The 1985 convention itself has three main themes: cooperation, prevention and repression. The regional cooperation includes transferring proceedings to countries of residence of apprehended persons, extraditing persons suspected of violence or other criminal activity at sports events, and transferring convicted persons to «the relevant country». Other provisions in the treaty provide for enforcement of security measures at stadia; consultations in advance of potentially troublesome matches; control of ticket sales and (non) availability of alcoholic beverages; and information sharing, particularly among police.

THE QUALIFYING MATCH

for the UEFA 2016 European Championship between the Serbian and Albanian national teams took place on October 14, 2014 in Belgrade's Partizan Stadium. Even though these neighboring countries were political adversaries, their respective national teams each had been assigned to Group I in the qualifier

Photo: Alexandar Djorovich/ Russia Today

The 1985 convention met with several early responses. For example, in 1987, two years after the treaty entered into force, the British House of Lords granted extradition of 26 English soccer fans to stand trial in Belgium for their alleged incitement of the Heysel Stadium tragedy¹⁷. The willingness

⁹ What follows is drawn from a variety of sources, one of the most succinct of which is Tamara D. Madensen & John E. Eck, *Spectator Violence in Stadiums*, in *Problem-Oriented Guides for Police, Problem-Specific Guides Series*, No. 54 (Center for Problem-Oriented Policing 2008).

¹⁰ See, e.g., Australian Institute of Criminology, *Spectator Violence Part I: Professional Sporting Events*, Research in Practice No. 12 (2010); Madensen & Eck, *supra* note 9.

¹¹ See *N.Y. Times*, May 30, 1985, at 1.

¹² Today this body of authority includes the Regulations of the UEFA European Football Championship, the UEFA Disciplinary Regulations, the UEFA Organisational Regulations, and the UEFA Statutes. Also pertinent are the Laws of the Game of the International Federation of Football Associations (FIFA).

¹³ Jamie Jackson, *The Witnesses*, *Observer*, April 3, 2015.

¹⁴ These measures, largely in England, included a requirement of all-seater stadiums; the installation of closed-circuit cameras, stadium black-listing of troublemakers, and extended bans of English clubs from European competition.

¹⁵ ETS No. 120, Aug. 19, 1985, reproduced in 24 I.L.M. 1566 (1985) [hereinafter *European Convention on Spectator Violence*].

¹⁶ CETS NO. 218, July 7, 2016 [hereinafter *2016 Convention*].

¹⁷ *Int'l Herald Trib.*, July 14, 1987, at 2. See also text at notes 11–13.



DURING THE PAUSE,
a small, remote-controlled quadcopter drone appeared over the stadium. It bore an elaborate flag of Albanian patriots and patriotic symbolism as well as a map of Greater Albania, including Kosovo

Photo: Alexandar Djorovich / Russia Today

of the British to extradite their own nationals (not a common practice) was an early measure of the seriousness with which state parties to the convention have responded to the problem of spectator violence as an offense against human rights.

The 1985 convention also establishes a Standing Committee to monitor its implementation and to address fundamental issues such as racism, racial intolerance and xenophobia in sports. It meets annually at either the Council of Europe headquarters in Strasbourg or in a host country before the opening of an event. The Standing Committee's numerous recommendations, resolutions, declarations, and instructive publications have ranged from

pronouncements against racism, xenophobia and racial intolerance in sport to the role of local and regional authorities in combatting hooliganism at sports events. During major international competition an ad hoc working group is set up within the Standing Committee to evaluate the efficacy of security provisions and, after the competition, to evaluate lessons learned¹⁸.

In 2015 the Standing Committee adopted a comprehensive Recommendation on safety, security and service at football matches and other sports events¹⁹. Taking an integrated approach to a wide array of safety, security and services concerns, as later articulated in the 2016 Convention²⁰, it replaces all recommendations, resolutions and statements adopted by the Standing Committee since its establishment. As in the 1985 and 2016 conventions, the specific references to football in the title and text of the Recommendation highlight the dominant role of that sport in Europe and its centrality in addressing concerns about threats to the safety and integrity of all European sports competition.

The Standing Committee has also taken specific action to assist in preventing and responding to spectator events in both national and international spheres. For example, in 2008 and 2009 the committee organized a consultative visit by representatives of the Council of Europe to Serbia. That country and its soccer clubs and national teams had suffered from incidents of violence at and near sports venues, and its government had expressed an interest in preventing further violence and in making sports facilities family-friendly. The visit resulted in a substantial report²¹, including 22 recommendations to the Serbian government that ranged from enacting specific legislation on stadium-control rooms, CCTV, safety officers and stewarding of events to investing in a social-educational action plan to socialize youth in best practices.

III. The CAS Cases Arising Out of the 2014 Qualifying Match Between Albania and Serbia for the 2016 European Championships

A. Albania v. Serbia

The Serbian authorities appear to have been still in the process of implementing the recommendations resulting from the Council of Europe's consultative visit at the time, six years later, of a qualifying match for the UEFA 2016 European Championship. That match took place on October 14, 2014 in Belgrade's Partizan Stadium between the Serbian and Albanian national teams. Even

though these neighboring countries were political adversaries, their respective national teams each had been assigned to Group I in the qualifier. The focus of their mutual animosity was of course the status of Kosovo, the predominantly Albanian ethnic province of Serbia that broke away and declared its independence during the first decade of the twenty-first century²².

UEFA, as the organizing body, had been sensitive to such geopolitical tensions by deliberately assigning such adversaries as Armenia and Azerbaijan and Gibraltar and Spain to different groups in earlier qualifiers. But neither the Albanian nor Serbian national football associations (the FAA and FAS, respectively) protested their inclusion in the same group. The usual plans for a qualifying match therefore generally went ahead although both national associations agreed with UEFA to prohibit Albanian fans from attending the games. Despite this precaution, the game erupted in violence instigated by Serbian spectators and a supporter of the Albanian team who was located outside the stadium²³.

The violence all began early on game day when the FAA informed the UEFA match delegate that its president had been hit by a piece of concrete, that the team's bus had been pelted with stones, and, later, that their athletes were targeted with small coins, lighters and other objects. Within the stadium Serbian fans greeted the Albanian team with chants of «kill the Albanians,» whistled and chanted during the Albanian national anthem, and, in the opening moments of the game itself, burned the flag of NATO, of which Albania is a member and which had been instrumental in the Kosovar insurrection against Serbia. As the game continued, flares and bottles were hurled from the stands toward Albanian players.

Consequently, in the 42nd minute with a 0-0 score, the English referee temporarily suspended the game for the second time.

During the pause, a small, remote-controlled quadcopter drone appeared over the stadium. It bore an elaborate flag of Albanian patriots and patriotic symbolism as well as a map of Greater Albania, including Kosovo. After a Serbian defender snatched the flag, a brawl ensued that engaged players from both teams, as well as Serbian fans, Serbian stewards of the competition and other sports personnel. After a 30-minute delay the game was finally abandoned.

B. The UEFA Proceedings

The following day UEFA started disciplinary proceedings against both national football associations²⁴. Under UEFA Disciplinary Regulations (DR), UEFA officials prevailed in their claim that the FAA had violated UEFA rules by refusing to return to the playing field after the second suspension²⁵ of the game and for the attribution of the provocative banner to it²⁶. UEFA's claim against the FAS involved the attribution to it, consistent with UEFA rules, of the offenses committed by ostensibly local, presumably Serbian, spectators. These offenses included crowd disturbances, the projection of flares and other objects onto the playing field, invasion of it by the spectators, assaults by them of Albanian players and inadequate organization and supervision of stadium security²⁷.

After hearing arguments by representatives of both the FAA and the FAS, the UEFA Control, Ethics and Disciplinary Body (CEDB) ruled the next day as follows: that Albania had abandoned and therefore forfeited the match, resulting in a prescribed 3-0 loss²⁸ and a fine of €100,000 for the drone and illicit

¹⁸ See *European Convention on Spectator Violence*, *supra* note 15.

¹⁹ Council of Europe, Standing Committee (T-RV), *European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in Particular at Football Matches, Recommendation Rec (2015) I of the Standing Committee on Safety, Security and Service at Football Matches and Other Sports Events*, 18 June 2016.

²⁰ 2016 Convention, *supra* note 16.

²¹ Council of Europe, Serbia Advisor Team, *Report of the consultative visit to Serbia on the implementation of the convention 19-21 november 2008, t-rv (2009) 3*.

²² For a succinct legal summary of the exercise of self-determination by the Kosovars, see Alina Kaczorowska – Ireland, *Public International Law* 602-07 (5th ed. 2015).

²³ What follows is drawn from *Football Ass'n of Albania v. UEFA & Football Ass'n of Serbia*, CAS 2015/A/3874 (Court of Arbitration for Sport) pp. 7-31 [hereinafter CAS 2015/A/3874].

²⁴ CAS 2015/A/3874, *supra* note 23, p. 38.

²⁵ *Id.*, p. 58 (quoting UEFA, Control, Ethics and Disciplinary Body (CEDB), *Albania Decision*, Oct. 23, 2014) [hereinafter CEDB Decision].

²⁶ *Id.*, p. 60 (quoting CEDB Decision, *supra* note 25).

²⁷ *Football Ass'n of Serbia v. UEFA*, CAS 2015/A/3875 (Court of Arbitration for Sport) p. 36 (summarizing CEDB Decision, *supra* note 25).

²⁸ CAS 2015/A/3874, *supra* note 23, p. 59.

banner²⁹, and that Serbia would lose three points in the Group qualifying round, would have to play its next two home games behind closed doors, and would also be fined €100,000³⁰.

Both national associations appealed the decision to the UEFA Appeals Body, which, however, upheld the CEDB's decision³¹. Again, both national associations appealed the Appeals Body's decision to the CAS, which bifurcated the proceedings but allowed the FAS also to intervene in the FAA's appeal of the UEFA Appellate Body's decision.

C. The CAS Awards

In the main award³² by CAS the FAA prevailed in its claim that the chants by Serbian spectators were racist and discriminatory and therefore particularly serious offenses under UEFA's disciplinary regulations³³. That determination by the CAS panel overturned UEFA's conclusion that the chants and other objectionable behavior had a political rather than discriminatory xenophobic character. But, unfortunately for the FAA, the CAS panel also ruled that the issue was moot because the FAA lacked standing to assert the claim against the FAS insofar as it had not been «directly affected»³⁴ by the UEFA decision.

The CAS panel did, however, rule that the chants bore on the issue of responsibility for cessation of the match³⁵. Regarding the extent of the FAA's responsibility in the face of the hostility of Serbian fans, the CAS panel concluded that, although the Albanian players had clearly stated during the second suspension of the match that they would refuse to return to the playing field, the legal effect of the apparent refusal was contingent on a determination by the match referee that it was safe to resume play³⁶. Because that determination was never made and in view of the ambiguity of communications to the Albanian team by match officials, the CAS panel found to its comfortable satisfaction that the match referee had not «clearly, directly and unconditionally»³⁷ ordered the players to return to the field and continue the play.

As to the sanctions against the FAA related to the drone incident, the panel ruled that it was «objectively reasonable»³⁸ to proceed on the presumption that an Albanian supporter had operated the drone. Even though the presumed supporter who launched the drone had not been observed or conclusively identified (despite his self-confessed notoriety) and in the absence of any evidence implicating Serbian supporters in the incident, the panel was comfortably satisfied that the drone was controlled by one or more Albanian supporters, thereby giving rise to the FAA's responsibility³⁹. In reaching this conclusion, the panel

drew guidance from an earlier decision⁴⁰ in which flares had been launched from outside a stadium and parachuted onto the field of play. The bottom line in the instant case was therefore that the fine of €100,000 against the FAA had been appropriate and, though severe, not out of line with lighter sanctions that the UEFA Appellate Body had imposed⁴¹.

The CAS panel then turned to the question of the Albanian team's responsibility, stemming from the drone incident, for termination of the match, notwithstanding that the CAS panel had determined, as noted above, that the Albanian team's refusal to return to the playing field did not in itself constitute an abandonment of the match sufficient to justify sanctions against the team. In examining the question of whether the FAA was nevertheless responsible for termination of the match, given that the drone incident was attributable to a supporter or supporters of the Albanian team, the panel emphasized the totality of the circumstances involving racist, discriminatory and, the panel added, menacing chants as well as assaults by supporters of the Serbian team⁴². In the panel's words, «[t]he drone incident certainly did not assist in calming matters down, but in all of the circumstances it is these other appalling acts of behaviour [by the Serbian supporters] which are the significant factors in causing the match to be abandoned»⁴³. The panel also emphasized the «lackadaisical»⁴⁴ response by Serbian match officials, noting that a Serbian security steward had himself attacked an Albanian player.

The CAS panel concluded therefore that the FAS bore the «exclusive responsibility»⁴⁵ for the match stoppage and eventual abandonment by the match referee. Citing substantial precedent to support its power to review *de novo* the facts and the law and to issue a new decision⁴⁶, the panel thus overturned the decision of the UEFA Appellate Body regarding responsibility for the match forfeiture, thereby shifting the liability from the FAA to the FAS and reassigning a 3-0 loss from the Albanian to the Serbian team⁴⁷. This reassignment of the loss proved to be definitive in contributing to the Serbian team's failure to qualify for the UEFA 2016 European Championship and the Albanian team's participation in them. There, against a Romanian team, Albania achieved its first-ever victory in a major tournament⁴⁸. The panel also assessed the FAS and UEFA for the amount of the FAA's legal fees and other expenses. (International disciplinary cases of this sort are free of costs except for a court office fee, which the FAA had already paid)⁴⁹.

In the companion case⁵⁰, another CAS panel dismissed the separate appeal by the FAS of the UEFA

Appeals Body's decision and assessed the FAS for the expenses incurred by UEFA in connection with the proceedings. The panel emphasized that the FAS had failed to overcome a presumption of negligence in organizing and supervising such a «high-risk match in light of the historical hostility between Albanians and Serbians, particularly exacerbated by the notorious political events concerning Kosovo»⁵¹. Even the training of the match stewards had been inadequate, the panel concluded⁵². Rejecting several past cases as guidance, the panel held that UEFA's sanctions against the FAS had therefore not been disproportionate⁵³.

D. The Key Issues

These CAS decisions are rich in procedural and substantive jurisprudence. For purposes of this essay,

the most interesting issues relate, first, to the behavior of «supporters»⁵⁴ and the attribution of responsibility for their actions to a national association. A second set of issues involves the application of evidentiary rules and standards, particularly as applied to claims of violence and other misconduct that are sufficient to justify the imposition of burdensome sanctions on an association.

1. The Attribution of Fan Behavior

Regarding the behavior of supporters, the CAS panel took a «presumptive approach»⁵⁵ based on reasonable and objective criteria that was rebuttable by the opposing party. The panel maintained that such an approach was consistent with Swiss law and earlier CAS Awards⁵⁶. Citing UEFA disciplinary regulations, the panel confirmed a rule of strict liability that was

²⁹ *Id.*, p. 62.

³⁰ *Id.*, p. 64.

³¹ *Id.*, pp. 65–69.

³² CAS 2015/A/3874, *supra* note 23.

³³ *Id.*, p. 172.

³⁴ *Id.*, pp. 178–186.

³⁵ *Id.*, p. 186.

³⁶ *Id.*, p. 217.

³⁷ *Id.*, pp. 219, 222, 224, 226.

³⁸ *Id.*, p. 197.

³⁹ *Id.*, pp. 198, 199. That presumption was later confirmed. See James Montague, *Ending a Game and Inciting a Riot, with a Joystick*, N.Y. Times, Oct. 8, 2015, at B22 (featuring Ismail Morina, an Albanian crane operator and «patriot», who apparently singlehandedly engineered the drone incident by remote control from a tower of the Church of the Holy Archangel Gabriel near the Partizan Stadium).

⁴⁰ *Viz.* CAS 2013/A/3139.

⁴¹ CAS 2015/A/3874, *supra* note 23, p. 205.

⁴² *Id.*, p. 239.

⁴³ *Id.*, p. 248.

⁴⁴ *Id.*, p. 245.

⁴⁵ *Id.*, p. 248.

⁴⁶ *Id.*, p. 250.

⁴⁷ P. 251, 253.

⁴⁸ See Sam Borden, *Their Group Stage is Over. Their Fate? Uncertain*, N.Y. Times, June 22, 2016, at B13.

⁴⁹ *Id.*, p. 254.

⁵⁰ *Id.*, CAS 2015/A/3875, *supra* note 27.

⁵¹ *Id.*, p. 102.

⁵² *Id.*

⁵³ *Id.*, p. 128.

⁵⁴ The panel quoted an earlier CAS Award, CAS 2007/A/1217, as follows: The term «supporter» is not defined. In particular, the Panel notes that it is not linked to race, nationality or the place of residence of the individual, nor is it linked to a contract which an individual has concluded with a national association or a club in purchasing a match ticket. The Panel has no doubt that it is UEFA's deliberate, and wise, policy not to attempt to provide a definition for «supporter». ...There is no UEFA provision that makes a distinction between «official» and «unofficial» supporters of a team. Nor could such a provision easily be drafted. UEFA could not be satisfied that its Disciplinary Regulations would ensure the responsibility of clubs for their supporters if such a distinction were made. The only way to ensure that responsibility is to leave the word «supporters» undefined so that clubs know that the Disciplinary Regulations apply to, and they are responsible for, any individual whose behavior would lead a reasonable and objective observer to conclude that he or she was a supporter of that club. The behaviour of individuals and their location in the stadium and its vicinity are important criteria for determining which team or club they support.

⁵⁵ CAS 2015/A/3874, *supra* note 23, p. 196.

⁵⁶ *Id.* By default, Swiss law, as the law of UEFA's domicile, applies in CAS proceedings absent any other governing law. CAS, *Special Provisions Applicable to the Appeal Arbitration Proceedings*, Rule 58.

binding on all national associations and clubs for the misbehavior of their supporters⁵⁷. The panel described this rule as a «fundamental element of the current football regulatory framework»⁵⁸ that CAS jurisprudence had already determined was consistent with Swiss law.

As to the definition of a «supporter»⁵⁹, the panel confirmed that the term «is an open concept that is intentionally undefined. It must be assessed from the perspective of a reasonable and objective observer»⁶⁰. As noted earlier, and in the case itself, there was no conclusive evidence «in order to attribute the use of the drone to any identified Albanian supporter»⁶¹. However, the panel concluded that the drone carrying a nationalistic banner was «highly likely»⁶² to have originated among Albanian supporters, and it didn't matter whether they were inside or outside the stadium. The panel was therefore comfortably satisfied that the drone had been controlled by one or more Albanian supporters⁶³. This finding of a «high likelihood» of the drone's source is a significant interpretation of «comfortable satisfaction» as that evidentiary standard continues to evolve.

2. The Evidence of Violence

A threshold issue before the CAS panel was the standard for reviewing what was characterized as a field-of-play decision by the match referee to terminate the match. The panel first confirmed the traditional non-interference rule protecting field-of-play decisions as reflected in long-established CAS jurisprudence. Consequently, the panel would not review such a decision unless it resulted from arbitrariness or bad faith even if the decision had been recognized as wrong with the benefit of hindsight⁶⁴. Noting the lack of clarity as to the division of powers between the match referee, the UEFA match delegate and the UEFA Security Offices, the panel was unable to ascertain to its comfortable satisfaction that the match referee, vested with the ultimate authority to make a decision, had given a «direct, clear and unconditional»⁶⁵ order that safety had been assured so that the game should resume. A second issue of evidence was whether the totality of the circumstances nevertheless justified the sanctions of a 3-0 loss against the FAA because of the refusal of the Albanian team to resume play after the temporary suspension of the game. As noted earlier, the evidence of those circumstances impelled a reversal of the UEFA decision, thereby reassigning the prescribed 3-0 loss to the FAS.

Finally, we might ask objectively whether the actions of the Serbian spectators and the presumably Albanian off-field supporter(s) were, perhaps taken

together, sufficiently violent to impair the security of the game. Social scientists have identified six forms of spectator aggression:⁶⁶ verbal (singing, chanting, and yelling taunts or obscenities); gesturing (signaling to others threatening or obscene motions); «missile» throwing (hurling hard objects or rushing an exit); swarming (invading the field); destroying property; and physically assaulting others. The Serbian spectators exhibited all six of these forms of spectator aggression. The Albanian off-field supporter(s)' intrusion onto the playing field by a drone is more difficult to classify within this typology of spectator aggression. Its role, which led to the imposition of a substantial fine on the FAA, seems to have been either as a provocative gesture sufficient to constitute an initiation of violence in itself or at least an invitation to it.

IV. Conclusion

The CAS awards arising out of the 2014 soccer match between Albania and Serbia addressed all three categories of factors – psychological, environmental and political – that contribute to violence by spectators and other supporters of sports clubs and teams during competition. The awards are more specifically instructive for several reasons.

First, the awards may be seen as iconic insofar as the violent actions of spectators and supporters continue to be identified with European football/soccer. In 2016 that characteristic recurred in the brawls that broke out among fans, particularly of English and Russian nationality, in and outside of football/soccer stadiums before and during the UEFA 2016 European Championship in France⁶⁷, rightly or wrongly. Second, the European Convention on Spectator Violence, now in its fourth decade, seems to have had only a limited impact in deterring spectator and supporter violence. Third, it is apparent, however, that CAS has been instrumental in protecting the integrity of sports competition by virtue of its institutional distance from UEFA and other organizers of controverted events. The CAS has also been an indispensable source of *lex sportiva*⁶⁸ to advance the cause of fairness. Fourth, the CAS decisions endorse such rules of *lex sportiva* as the non-interference rule, the evidentiary standard of comfortable satisfaction, the «direct affect» requirement for appellate standing, and zero tolerance for threats or acts of violence.

Of fundamental importance in combatting violence by spectators and other supporters of clubs and teams is the rule, engrained in the *lex sportiva*, of attribution. It imputes responsibility to clubs and teams for the actions of their fans and for proper security and safety by host clubs and teams. The rule of attribution may be questioned on the basis of fairness



to implicated clubs and teams, but it is difficult to think of better leverage against the all-too-common risk of injurious misbehavior by individual fans and, worse yet, mobs. Perhaps that is the most important consideration. In this regard, the CAS decisions arising out of the misbegotten match between the Albanian and Serbian national teams in 2014 have contributed to the jurisprudence of attribution by taking a presumptive approach that led to the liability of the Albanian football federation for the act of an unknown, off-field supporter. Finally, in imposing debilitating sanctions against the Serbian football federation for the acts of Serbian spectators, the CAS decisions confirmed the zero tolerance of international sports law for crowd disturbance and violence⁶⁹.

In a perfect world, all stakeholders in sports competition, including spectators and supporters,

THE PANEL
also emphasized the «lackadaisical» response by Serbian match officials, noting that a Serbian security steward had himself attacked an Albanian player

Photo: Alexander Djorovich / Russia Today

would comply with Article 29 of the Universal Declaration of Human Rights, which establishes that «everyone has duties to the community in which alone the free and full development of his personality is possible»⁷⁰. In the imperfect world of sports, however, the integrity of sports competition will continue to need international sports federations, CAS and other authoritative bodies to help ensure the duty of responsible behavior among spectators and other supporters of competition.



⁵⁷ *Id.*, p. 187.

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ Regarding the lack of a definition of «supporter,» see the quotation from CAS 2007/A/1217, *supra* note 54.

⁶⁰ CAS 2015/A/3874, *supra* note 23, p. 189.

⁶¹ *Id.*, p. 194.

⁶² *Id.*, p. 195.

⁶³ *Id.*, p. 199.

⁶⁴ *Id.*, p. 213.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ Madensen & Eck, *supra* note 9.

⁶⁷ See *supra* note 7.

⁶⁸ Although the scope of «lex sportiva» has been variously defined, the original and still most widely accepted meaning of the term refers to a body of rules and principles derived from awards made by CAS, primarily, and other pronouncements of the general practice shaped by CAS.

⁶⁹ In 2016 the quick and no-nonsense responses by UEFA and French authorities to the brawls before and during the UEFA championship competition underscored both nongovernmental and governmental commitments to zero tolerance.

⁷⁰ G.A. Res. 217A, U.N. GAOR, 3rd Sess. Pt. 1, Resolutions, at 71, U.N. Doc. A/810 (1948).

Civil liability of sports agents of athletes or coaches to target clubs

Ahmad Yousefi Sadeghloo,
Faculty member, Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Ph.D. of private law from the University of Limoges, France, Honorary Ph.D. of sports law from University of Voronezh, Russia

Zeynab Navabi Moghadam,
Private law Ph.D. student, Islamic Azad University, North Tehran Branch

The sports agent of a player or coach is an individual representing the athlete/coach in the processes of negotiating and confirming contracts with companies and clubs. The knowledge of legal laws and proper professional principles allow sports agents to find the best financial resources for athletes or coaches by creating a connection between the athlete and team owners. They, naturally, gain a percentage of the value of the contract for their services. In other words, the sports agent is the third eye and the complementary mind of an athlete/ coach. The activities of a sports agent have a legal nature with agency characteristics, and for this reason, even though their signature and stamp are required for sealing the contract between the athlete/coach and a club, they face no responsibility, except for special cases which are investigated in the section of this paper dealing with the agents' responsibilities to the target club.

Introduction

The growing expansion of the sports world has led players and coaches (including in the professional sector) to face sometimes high losses for various reasons such as lack of sufficient time or skill in finding financial opportunities or suitable clubs. This results in situations where the talent of an athlete is not discovered, and their potential in the sports world is not fulfilled.

This problem has caused the emergence of individuals, acting as agents, who provide poor service because of a lack of adequate monitoring and lack of required skills in the field, while gaining high earnings for just transferring players or coaches. They conduct primary negotiations without official licenses from the authorities, and by doing so, and by creating governmental or private economic rents, they expose the roots of the sports society to irreversible damage. Besides, the fact that their

names are hidden makes it impossible to hold such individuals liable for tax fraud (because of a lack of financial clarity).

Regulations and laws have been enacted for monitoring and legalising these activities, as a response to seeking a solution to and fighting the phenomenon of brokerage in player/coach transfers, which violates ethical principles. As the legislator has clearly expressed in Article 35-6 of the regulations on athlete transfers: «To fight the penetration of brokerage and the intermediation phenomenon, no individual or institution shall have the right to act as a representative, or lawyer, or agent of athletes, and negotiate with clubs and athletes, except for players' official agents». Further, Article 35-7 of the same regulations specifies that the federation is responsible for issuing the list of official agents. Thus, the legislator monitors activities of such individuals in the sports world through regularly introducing agents and legislating laws.

Taking into consideration the above, we can define the agent of an athlete/coach, or in other words the sports agent, as someone who represents an athlete/coach in the negotiation and confirmation of contracts with clubs and companies. This individual should be an authorized professional who can create a connection between athletes and team owners and find the best financial resources, due to their knowledge of legal rules and methods of interaction, as well as the understanding of behavior patterns and professional principles.

An agent receives a percentage of the contract value for their services. In other words, a sports agent is the third eye and the complementary mind of the athlete/coach and can be considered as his/her legal muscle¹. Unfortunately, in spite of

the significance of this institution of agency, there are no works that focus directly on this concept, except for publications

concerned with general regulations and rules. Considering that this study has expertly focused on defining the nature and specific responsibility of these individuals, and that it has employed the descriptive-analytical method, it would seem appropriate to state that this research opens a new discussion in the field. This paper aims to explain the legal nature of the institution of agency and analyse the responsibility that the agent might have to the target club by signing the agency contract with an athlete/coach. Following the introduction, this paper is divided into three parts: 1) legal nature of agency in sports 2) responsibility of sports agents, and 3) authorities of dispute settlement.

The legal nature of an agent

Looking at the above definition of the agent and their intermediary role, one might notice how much this definition is similar to that of brokerage. The informal use of the word «sports broker» to refer to this kind of professionals reinforces the notion that sports agents are a type of brokers. Simply put, the broker is someone who eases deals by having particular information and sufficient expertise, as well as by having a recognition and awareness of the parties to the contract. Also, according to Article 335 of Business Law, a broker is «an individual who, for a fee, finds a party for someone who is looking for a deal». It can be concluded that not only does the responsibility of the broker end before the contract is sealed, but also there are no signs of the broker, or their expertise, in the deals that he/she has intermediated. The broker faces no responsibility even if the individual who used the broker's services commits fraud or violates the contract (of course, if the broker was not implicated in the fraud).

According to the above definition, a sports agent, as an intermediary, finds the best financial resource for the athlete/coach, but his influence and role end when he signs the contract which he has finalised based on the legal necessities (Article 7-14 of the Regulations on Official Agents of the Football Federation of the Islamic Republic of Iran and Article 22-3 of the FIFA regulations on sports agents). Therefore, unlike in intermediation, these individuals are present

in the deal as the third party, and they are responsible for it. As a result, in spite of all the similarities between the definitions, the notion of agent should be distinguished from the concept of intermediation.

But in what legal institution can these intermediaries be placed? To answer this question, we must focus on the term «sports agent». The word «agent» in the phrase «sports agent» means representation and implies the concept of officiation. As we know, the institution of agency is, in fact, a kind of legal and organisational relationship through which one party, as the principal, gives permission and a license to another party, the agent, to conduct deals in their name and at their account. In other words, the agent is the principal's plenipotentiary in performing legal actions, and in some cases financial actions, in the name and at the account of the principal party. The agent acts according to the powers allocated to him by the principal, and in this case the principal faces all the rights and tasks under the contract². Except for individuals excluded from this field under Article 4 of FIFA Players' Agents Regulations, the origin of this agency is a contract that is the result of an explicit or implicit agreement. Therefore, an agency contract can be viewed as a type of agency agreement which allows the agent to take actions with the purpose of achieving the goals of the principal or his employer³. However, it must be noted that contractual agency takes various forms, and the legal nature of an agent should not be confused with the concept of contract law, which is also a contractual agency. The agent, acting as a representative of an athlete/coach, has the duty to manage the professional life of his customer, and this involves a range of responsibilities that are mostly related to financial matters and only partially to legal ones (writing up the contract). Yet, according to the legal definition, the contract of mandate (in contract law) is about the allocation of powers of representation and contract writing. Thus, in spite of the fact that both types of agency originate from contractive agency, they are different and imply different responsibilities in their respective fields⁴. Anyway, the agent should act with the intention of representation

¹ <http://work.chron.com/responsibilities-sports-agent-12927.html>

² <http://www.notary.ir/node/405>

³ <https://sportslaw.uslegal.com/sports-agents-and-contracts/sports-agents-history-and-law>

⁴ <http://sportsagentblog.com/2013/10/30/sports-agent-vs-sports-lawyer>

at the time of sealing the contract with the third party, and this intention should be expressed to the third party, making it aware of the character of the other party to the deal.

But the problematic point is that in agency it is the agent who deals with the third party. As for the contract between a player and a club, the legislator clearly insists that the sports agent should sign the contract as the third party. Moreover, the legislator does not consider a signature to be sufficient and requires the agent to put a stamp with the letters «L.S.» next to the signature. Does this requirement make the sports agent liable or not? To answer this question, we must go back to the question of representation powers and decide whether the agent's intermediation involves the direct effect of legal action for the principal. If it takes an indirect form, the title of agent can no longer be implied⁵. Therefore, even if the agent puts his signature under the contract between the player and the club, he is not exposed to the consequences of sealing the contract, unless he commits a misdeed outside his authorised limits and causes damage to or loss of credit for his signature, which will be explained in the further discussion⁶.

On the other hand, the above statements are supported by the provisions of Part VII, Article 7 of the Federation Domestic Agents Code regarding the agent's (broker's) fees. At first glance it would seem that the agents are actually the partners of those who have their own representative in the proceeds from the contracts concluded between them and the clubs (i.e. they are entitled to receive a percentage of the contract value). With regard to the rest of the Article and the concepts of partnership and partners sharing each other's profits and losses, as well as the lack of implementation of this clause according to Part IX, Article 7 of the above Regulations, it would seem that the main purpose of the legislator is to regulate the percentage of the value of the contract between the player/coach and the club⁷. Consequently, the agent's signature under a contract is considered to be a mere formality.

2. Responsibility of athletes'/coaches' managers

2.1. Explaining responsibilities of program managers toward the target clubs.

To discuss the issues mentioned in the above section regarding the legal nature of program managers' activities and the concept of representation, we should look at three types of relationships between the program manager, the player/ coach and the club (as the third party):

1. The relationship between the program manager, or athlete's agent, and the player/coach which is established by setting up an agency contract.

2. The relationship between the player/coach and the club (the contract is the result of the efforts of the agent in negotiating with the club).

3. The relationship between the program manager, or the agent, and the club (in some cases the program manager will be held accountable in the case of violation of certain requirements).

There is also another relationship arising from the agent's membership in the internal or international federation (FIFA).

However, as the subject of the present study is the relationship between the program manager of a player/coach and the target club, it will analyse those duties and obligations of the sports agent that, in case of violation, allow the target club to open a dispute with the agent. In this context, the following questions will be investigated:

In accordance with the relevant rules and regulations, including the internal regulations on official agents, contracts concluded between the player/coach and the club are deemed valid if signed by three individuals:

1. The player or coach as one of the parties to the contract;

2. The target club as the other party to the contract;

3. The program manager as the representative of the athlete/coach.

From the legislator's perspective, the impact of the signature of the agent as the representative of the athlete/coach is so important that a signature alone is not sufficient – it should be stamped. This is considered to be a formal requirement (Article 7.14 of the internal regulations on official agents). As mentioned in the discussion of the legal nature of agency in sports, the agent, or the program manager, is just a broker or a representative. When he has an explicit or implicit permission to act as the client's representative, and the true identity of the client and agency relationship are apparent to the third party (as the case here), the agent will not be responsible for the actions within the scope of his operation. The representation rules confirm the above. Therefore, all the binding provisions of the contract will directly affect the athlete or the coach.

If the agent violates the terms of the contract, he will not be held accountable⁸. The agent can be held responsible only if he guaranteed the implementation of the contract provisions, or if

the original contract lost its validity due to the invalidity of the representative's signature (which is one of the formal requirements and conditions of the contract), or in legal issues in which the agent inflicted a loss on the target club. It should be noted that some of the responsibilities in this area are conventional (the agent's responsibilities expected by the target club), but many of them result from the rules and liabilities, and are related to the stipulated and public rights and obligations of the parties to the contract. They create a fertile ground for the aggrieved party (the target club) to use both contractual and non-contractual obligations in selecting the claim for damages⁹. Contracts generally include two types of requirements:

1. Requirements deriving directly from contract provisions.

2. Implied secondary requirements of the contracts which are rooted in law (in other words, requirements inferred from the content of the contract). In a sense, the latter can be considered as legal requirements. Due to the fact that these requirements convert into obligations when a contract is signed between the parties, and violation of these requirements undermines the validity of the contract, they can be viewed as contractual liabilities.

Accepting a contractual liability (in favor of the third party which is the target club) is closer to justice. If the contract is violated or its validity is undermined, one can refer to competent authorities for compensation, according to Article 33.5 of the internal regulations on official agents. The article stipulates that «any individual (including the agents) who is subject to FIFA statutes and regulations and who acts in a manner that leads to the breach of a transfer

contract between a professional player and a club shall be punished». In the case of non-contractual responsibility, the agent is considered a competent agent if he has appropriate authorization. The injured party has no choice but to prove the agent's fault, and in some cases it may be very difficult to do. To sum up, there are various requirements associated with the activities of a program manager, and in some cases violation of these requirements makes the agent liable to the target club (the third party).

- 2.1.1. Requirements whose violation is a disciplinary offence

- 2.1.1.1. Cases which invalidate the contract between the athlete/coach and the target club through discrediting the representative's signature. They are divided into two categories:

- Invalidity of the agent's business license: These cases are stipulated in Articles 6, 7, 8, 9 and 10 of the FIFA Regulations on Players' Agents and Articles 3, 4, 5 and 7 of the Federation Domestic Agents Code¹⁰. As we can see, these cases involve some preconditions which serve as the foundation for licensing the agent's activities. These preconditions must be observed during the entire period of the agent's professional work. Obviously, if a violation of these preconditions is detected by the ethics committee responsible for monitoring and assessing the agents' activities¹¹, the committee can sanction the agent and withdraw his license. As the sanction implies that corruption has taken place, it invalidates the agent's contract and, consequently, discredits his signature. Finally, it nullifies the contract between the athlete and the club.

- Actions outside the scope of permission: Article 12 of the Code of Civil Agents states that «only those who are FIFA official agents and have

⁵ Ghanavati Khalaf Abadi, Kh., 2001. *General Theory of Agency in Laws of Iran and England*. PhD dissertation, Tarbiat Moddares University, p. 30.

⁶ Katuzian, N., 2009. *General Rules of Contracts, Enteshar Stock Company, Second Volume*, p. 88.

⁷ Article 7-7: The agent is entitled to receive up to eight percent of the total amount of the contract between player/coach and club as his (program manager) wage mentioning the details of contract payment to player or coach in accordance with the agreement. Three percent of it should be deposit on Football Federation bank account as the registration fees and brokerage sublicense according to the provisions of Regulations. This sum will be spent for developing and training the basic football.

Article 7-9: Obviously, in case bonus payment by the club to the player/coach, the agent does not receive remuneration. In case of player/coach financial penalties or terminating the contract with the club, the agent remuneration specified in the contract will not be undermined.

⁸ Ahmadi Sajjadi, A., 1999. *Legal Nature of Commercial Agency and its Instances in Law of Iran*. *Journal of Qom Higher Education Complex*, No. 1, p. 76.

⁹ Sarikhani, A. *Laws and Sport Assignments*. *Institute of Human Sciences and Cultural Studies (Basirat Quarterly)*, tenth year, No. 30 and 31, p. 10.

¹⁰ These include 1) requirements for participating in the exam, 2) passing the exam procedure and 3) measures necessary to start work.

¹¹ Article 2.3 of regulations of domestic official agent which stated that «monitoring and assessing the agents by the Federation supervisors to have fair football matches»

passed FIFA exams can act as official agents of foreign players». Therefore, it is prohibited to transfer the foreign players to the domestic leagues and the domestic players to the foreign leagues by the civil agents.

Article 7-11 states that «outside the framework of a contract, obtaining any notarised power of attorney from the player/coach by the agent, for any reason including short-term or long-term power of attorney, is forbidden and considered a violation of regulations. Such power of attorney is invalid before the Federation».

As the agent has no necessary license in this case, his signature and the contract signed by him will be invalid as well.

2.1.1.2. If the athlete's representative guaranteed precise fulfillment of the contract between the athlete/coach and the target club, such a guarantee is valid according to the principle of action and license in the general rules of the contract and in the absence of a specific prohibition. If there is no specific agreement to share the liability, the general rules will apply.

2.1.1.3. Detection of any instance of corruption or misdeed leads to punishment under Article 9-2 of the Official Brokers' Regulations of the Iran Football Federation: «Any detected corruption and actions having an adverse effect on the contract between the broker, the player/coach and/or the club will lead to sanctions by the Federation's ethical committee specified in Article 8 of the Code».

It is obvious that in the case of fraud or damage caused by the broker or the player/coach, the contracted club can submit a separate complaint to a judicial body to defend its rights. Not only the target club but also the other club can initiate litigation against the broker if it has suffered any damage. However, regarding the role of the broker in contracts involving the other club as a party, it seems that the agent bears the responsibility stipulated in the above article if corruption results in the cancellation of the agent's contract and discredits the broker's signature, or if the broker has been implicated in corruption and this has been proved by the other club. In this case the agent will be subject to sanctions under Article 9 of the FIFA Disciplinary Code.

2.1.2. Requirements whose violation results not only in damage and disciplinary liability but also criminal liability

2.1.2.1 Forgery or falsification of documents. Under Article 9-5, «forgery or falsification of any documents for any reason by the broker or the parties

shall be deemed as an instance of obvious violation. If it occurred through the broker's fault, his license shall be suspended for two sport seasons, and in critical circumstances it will bring about license cancellation». These provisions are consistent with Article 61 of the FIFA Disciplinary Code.

2.1.2.2. Corruption and collusion are the subject of Article 10: «A player/professional coach is an individual who has signed a financial contract with a club. Accordingly, if the contracted club suffers damage caused by the player/coach or the broker due to any reasons such as violation of the club's rules, improper behavior, non-disclosure of previous injuries, collusion, age nonage, falsification of title or identity, deception, non-adherence to the contract's provisions, backbite, doping and other issues, the club can take action through the federation's disciplinary unit upon presenting the relevant documents and evidence. Conversely, if any right of the player/coach is infringed by the contracted club, such an instance must be reported and referred to the federation's disciplinary unit for legal action. And, as was mentioned above, if the broker is guilty, either personally or on behalf of the person under his agency, he will be subject to punishment. However, his fault has to be proved, and it is up to the target club to do it».

2.1.2.3. Finally, according to Article 33/5 of the regulations on players' transfers to clubs, «each individual recognising the FIFA Statutes and regulations, including those regarding brokers, shall be subject to punishment if they act in such a way that leads to the termination of a transfer contract between the professional player/coach and the club. Sanctions which may be applied to the offender include cancellation or suspension of the broker's license, etc».

3. Settlement of Disputes

In the world of sports it is generally recognised that any arising discords should be resolved within the world of sports. This approach is reflected in both FIFA regulations and the federation's charter, and is clearly expressed in Articles 11 and 14 of the aforementioned documents: «All disputes and litigations must be settled in the congress for dispute resolution, the federation's judicial units and the Court of Arbitration for Sport; referral of litigations to general courts must be prevented». In addition, the recently amended Article 14 of the Charter states: «...it is evident that members should not refer their cases to general courts for review». Despite this generally accepted approach, it was mentioned in

the previous section that some violations are not only disciplinary offences that invoke penalties by sports bodies, but are also criminal offences (due to the nature of the committed crime – falsification of documents, for example) which are subject to criminal prosecution. The article provides that if a crime is committed, penal pursuit is obligatory, even if the federation takes no such decision. Apart from criminal offences, we have said that violation of requirements set forth in the law and reflected in the contract will lead to disciplinary prosecution and compensation of loss caused to the aggrieved party (the other club). Article 11 of the Iran Football Federation's Charter states that «all disputes and litigations arising in sports shall be resolved only through three institutions: 1) the Congress for Dispute Resolution (Article 68)¹²; 2) the Court of Arbitration for Sport (Article 67)¹³; 3) the judicial bodies of the Federation and FIFA (Article 20), including the disciplinary committee, appeal committee and ethics committee. The responsibilities of each judicial body are defined in the federation's disciplinary code: the disciplinary committee reviews all disciplinary violations, as well as offences resulting in financial and nonpecuniary damage; the ethics committee examines violations of the norms of professional behavior and carries out continuous monitoring of brokers' activities; the appeal committee has the power to overrule decisions made by the two other bodies».

Conclusions

1. As was stated at the beginning of the paper, the rapid growth of the sports sector on the one hand, the need for athletes to look for specialists who can help them find the necessary financial resources and suitable clubs on the other hand, and finally the phenomenon of anonymity have led the legislator to create the institution of program managers or sports brokers, who have legal qualifications and provide services to athletes.

2. The legal nature of agency, which is a kind of a contractual institution, is based on representation powers. Consequently, the agent is a representative who has no responsibility for the actions of the individual under his agency, except for cases discussed in the section on the brokers' responsibilities.

3. There are three types of relationships between the program manager, the player/coach and the club (third party): 1) relationship between the program manager/agent and the player, «which is established through an agency contract as a document required by the legislator in the relevant rules»; 2) relationship between the player/coach and the club (the above-mentioned contract is the product of efforts of the agent in negotiations with the target club); 3) relationship between the agent and the club. This study has established that in this type of relationships the agent can be held liable for certain violations.

4. Regardless of whether we consider the above-mentioned liabilities as contractual or non-contractual, the broker's responsibilities towards the target club can be grouped as follows:

A) Requirements whose violation is a disciplinary offence and may cause damage. These include: 1) cases in which the agent's signature becomes invalid, leading to the invalidity of the contract; 2) cases in which the broker guaranteed the proper execution of the contract between the player/coach and the club; 3) detection of corruption or infringement.

B) Requirements whose violation is not only a disciplinary offence causing damage, but also a criminal offence- for example, falsification, deception or collusion.

5. Finally, some cases were examined in which the club can file a complaint against the broker (for actions that can be interpreted as crimes or disciplinary violations leading to damage) and seek justice.



¹² «In any discord or disputation among official heads of the federation, members, assembly, players, coaches, commissions of provinces, organization of 4 leagues and agencies which are not mentioned in the disciplinary code and it is not in the range of the judicial unit's responsibility and/or it is still complained, the federation will control the issue through the formation of a supreme council for dispute resolution. The code of this council formation and its controlling is approved by instructions of FIFA. The members of this council are determined by other regulation of FIFA».

¹³ «1- According to articles 61 and 84 of the FIFA Charter, any appeal against final decrees approved by FIFA and/or confederation shall be examined in the Court of Arbitration for Sport based in Lausanne, Switzerland. The Arbitration Court will not review cases such as violation of judgment rules and ban from competitions for 4 games or three months. 2- The final awards issued by FIFA and the Court of Arbitration for Sport are irrevocable and federation, members, players, coaches and agencies are required to observe it».

The Interaction of States and International Sports Organisations in Fighting Corruption in Sport



Nikolay Peshin,
RIOU Vice-Rector, Doctor of Law, Professor of the
Department of Constitutional and Municipal Law,
Lomonosov Moscow State University

The classical definition of corruption (from Latin *corruptio* – bribe, decay) is related to abuse of public power. Such abuse most often involves either misuse of one's job position or powers, or unlawful enrichment (bribery). Broadly, it can be asserted that illicit use of one's authority infringes on the interests of society and the state, and allows the person to gain, for themselves and third persons, certain benefits – money, valuables, other property or services, or property rights. The development and application of international anti-corruption measures in the sphere of sport and sports law, as well as their incorporation in national law systems (including that of Russia), requires, in the first place, the study of international and national laws aimed at fighting corruption in sports, which can provide a basis for formulating approaches to creating anti-corruption standards in sports.

The fight against corruption is a global issue; therefore, any discussion of international legislation to combat corruption in sport should begin with the «broad» acts of international law. The most important of them is the United Nations Convention Against Corruption (adopted by UN General Assembly Resolution 58/4 of 31 October 2003 at the UN Headquarters in New York)¹.

The Convention states that there are links between corruption and other forms of crime, in particular organised crime and economic crime including money laundering, and points out that corruption today involves vast quantities of assets, which may account for a substantial proportion of the resources of states and threaten their political stability and sustainable development. Corruption has long ceased

to be a local, intrastate problem; it has become a transnational phenomenon affecting all societies and all economies, which makes international cooperation to prevent and combat it essential.

Importantly, the Convention makes it clear that the prevention and eradication of corruption is the responsibility of all states, and to ensure effectiveness of their efforts in this area states must cooperate with one another, with the support and involvement of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, *nongovernmental organisations* and community-based organisations. Non-governmental organisations deserve special attention as most sports-governing bodies today represent this type of institutions. An *International Non-Governmental Organization (INGO)* – is an association of individuals from different countries registered in a state whose legislation allows foreign private persons or legal entities to create public organisations and be elected to the organisation's governing bodies. As is known, such associations exist not only in sports; they pursue various objectives based on common interests in the political, cultural, social and economic spheres.

But can we argue that the IOC/IFs are the targets of anti-corruption efforts? Technically, corruption is the unlawful use by a person of his/her **public status** that involves deriving certain benefits. The question is whether modern international sports organisations are holders of public authority, and whether their members are public officers. It would seem that the answer to

the first question is negative. Public authority is in fact equated to state authority: it is hierarchically structured, coercive



Photo: Russia Today/Grigory Sysoev

and not based on principles of equality and coordination. Of course, it can be pointed out that the IOC effectively has such imperative powers in relation to NOCs and other participants of the Olympic movement. But the distinctive feature of public authority lies in the fact that it extends to an indefinite range of persons regardless of their will and desires: everyone must respect the laws of the state while in the territory of that state; everyone must respect the local regulations while in the territory of a city (municipal entity). The rules within the IOC/IF system are different: only those who voluntarily recognise the supreme authority of the IOC/IF must comply with their requirements and obey their decisions.

Relationships between the IOC/IFs and states is a separate issue. They are primarily governed by the principle of organisational and legal autonomy of sport. This principle was most concisely formulated by J. A. Samaranch at the IOC General Assembly in Seoul: «It is important that each of you (NOCs. – *N.P.*) maintain close contacts with the governments of your countries and that the governments, on their part, recognise our independence». The autonomy of the key driving forces in modern sport ultimately results in the lack of organisational unity in the international sports movement. Both athletes and sports organisations create associations based on completely different

characteristics – territorial, professional and many others including even religious ones (Union Internationale des Oeuvres Catholiques d'Education Physique could be one such example). All of them, on the one hand, recognise the principle of non-interference in the state's internal policies; on the other hand, they have in fact long discarded the concept of «separation» of sport from the state. In a lot of countries governments create public-private partnerships (PPPs) with sports organisations to develop elite sport and national sporting infrastructure, while local (regional) authorities engage in the promotion of grassroots (recreational) sports. This means state investments in the sport sector and, consequently, governmental control over the way these funds are spent, including the development of anti-corruption standards.

Thus, the public status of an INGO in sports is a completely different matter. It is the states, who are actively engaged in sports promotion, that grant this status to sports organisations (or, rather, recognise it). The public status may well emerge as a result of the exercise of the state's will. Besides, it is no secret that the constitutions of most developed countries put societal interests above those of the state, which is why national legislations always provides for the possibility/necessity of imposing certain restrictions (including those

¹ *Compilation of legislation of the Russian Federation. 2006. № 26. Art. 2780.*

limiting corruption) based on the society's needs. It is for this reason that the English term «public» is often translated into Russian as «общественный» (social, societal). This explains why anti-corruption legislation extends to the activities of public sports organisations.

For this very reason the above-mentioned Anti-Corruption Convention defines «a public official» not only as «any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office of a State Party», but as any other person performing a public function or providing a public service. Moreover, this broad approach is not exhaustive: the Convention also covers any other persons defined as «public officials» in the domestic law of the State Party.

It should be remembered, though, that the Convention (like any international treaty) – is an instrument of coordinating and aligning the wills of sovereign states. Therefore, it consistently stresses that major anti-corruption efforts (including in the sphere of sport) should be concentrated on the national level: the participating states fulfill their commitments to fight corruption in accordance with the principles of sovereign equality, territorial integrity of states, and non-interference in internal affairs of other states. Nothing can authorize a state to exercise in the territory of another state the jurisdiction and functions which fall exclusively within competence of the bodies of this other state, in accordance with its domestic law. For example, in the recent FIFA corruption scandal the US FBI was the agency looking into the alleged crooked payments by sports organisations to get sponsorship contracts and TV rights for high profile tournaments, mainly in South America, but arrests in Zurich were performed by the Swiss police and public prosecution office.

It is noteworthy that if the IOC were implicated in a similar case, it would be rather difficult to perform any arrests – both at the initiative of the Swiss authorities and on request of third countries. This is due to the Agreement between the IOC and Switzerland of 1 November 2000, under which Switzerland essentially recognises elements of the IOC's international personality (customs, tax, immigration and other immunities). Although some provisions of the document refer to the Swiss law as «prevailing», the document only provides for cooperation of the parties in the «proper administration of justice» regarding possible abuses (Article 11 – «Abuse Prevention»), the basic principle of settling disputes between the IOC and Switzerland being **exclusively** the principle of

negotiations (Article 15 – «Settlement of Disputes»). It means that no forceful actions could be taken in relation to the IOC's members without the IOC's consent. It must be emphasized that this only applies to actions taken in the territory of Switzerland. Other countries have not yet accepted this principle (the IOC's international legal capacity – i.e. equating the IOC to the United Nations and similar international intergovernmental organisations).

Besides the rules of international law of a «global» character, an important role in creating the international legal order capable of countering corruption belongs to regional and national (in a broad sense) regulation. For our region, the relevant examples are the European standards (usually formulated within the framework of the Council of Europe). We are talking about both general regulations concerning anti-corruption efforts and specialised, sports-related, ones. The regulatory tools of the first type can be illustrated, first and foremost, by the Criminal Law Convention on Corruption adopted on 27 January 1999 in Strasbourg. This document also demonstrates some deficiencies in the anti-corruption regulation of sport, which result from the range of persons the Convention targets. According to the Convention, acts of corruption are committed a) within the public administration system (including parliaments, other representative bodies of public authority, as well as courts); b) within the private sector (in the sphere of commercial activities); c) within the system of international organisations (which includes intergovernmental and supranational organisations). Obviously, INGOs do not fit any of these definitions. They fall outside the scope of state administration («public» administration in the narrow sense) and the private sector. The IOC and IFs are public associations; they belong to the sphere of «public» administration which is interpreted in the broadest possible sense as «social, relating to society» (similar systems emerge within civil society – political parties, trade unions, local public self-government bodies, etc.). Thus, it is highly questionable whether we can equate the IOC/IFs officials to state/municipal officials (accepting bribes) or (corrupt) entrepreneurs. The current legislation offers no answer to this question. It would seem that in the sphere of sport we predominantly talk about societal interest. Even formalised positions of states in this field often pursue societal (social) objectives – improving the nation's health, engagement of children in sport, etc., which is not strictly the public domain. Of course, there are nation-level goals of developing

elite sport but the highest priority is given to societal interest, which acts as a combination of private interests which build up into group interests and then into common (nation-wide) interests. This interest needs to be satisfied for the purpose of developing the private (group, nation-wide) interests, but it has to be satisfied in such a way so as to maintain stability of society (and the state) in general. From the legal point of view, societal interest is an essential element of a democratic system of government, as well as an indispensable element of the system of checks and balances: it appears that various societal interests (including those related to sport) must be harmonised and balanced both at the level of civil society and state authority. Therefore, states can, and must, formalize their anti-corruption efforts within the system of INGOs, including the IOC and IFs.

They are already doing it through special acts, one of the most recent examples being the Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions (adopted on 18 September 2014 in Macolin). The Russian Federation has signed but not yet ratified the Convention. The treaty states that sport, based on fair and equal competition, is unpredictable in nature and requires unethical practices and behaviour in sport to be forcefully and effectively countered, and that the consistent application of the principles of *good governance* and ethics in sports organisations is a significant factor in helping to eradicate corruption, the manipulation of sports competitions and other kinds of malpractice in sport. Paradoxically, the Convention, on the one hand, recognises the principle of the autonomy of sport by stating that «sports organisations are responsible for sport and have self-regulatory and disciplinary responsibilities in the fight against manipulation of sports competitions», while, on the other hand, it provides for a possibility of the state's interference in this autonomy: «public authorities protect the integrity of sport, where appropriate».

An analysis of the Convention provisions reveals that the document requires sports organisations to introduce the principles of *good governance* in their operations. Of course, the requirement does not apply to all sports organisations. Besides, the authors of the Convention obviously faced some difficulties in providing a categorical definition for this notion. The solution offered was quite simple and effective: the Convention Follow-Up Committee was set up, which was tasked with adopting and modifying the list of sports organisations governing sport or one particular

sport at the national level, and ensuring that the list is published in an appropriate manner. The basic principles of good governance to be incorporated by sports organisations based in state parties to the Convention include:

- 1) detection and prevention of conflicts of interests, including prohibition of disclosure of insider information;
- 2) scrupulous compliance with contracts and obligations arising from them;
- 3) the requirement to report any suspicious activity, etc.

However, *principles of good governance* cover a much wider range of issues, and define the structure of sports organisations, in the first place. Based on Recommendation Rec (2005)8 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the member states on principles of good governance in sport (adopted on 20 April 2005 at the 924th meeting of the Ministers' Deputies), it can be concluded that these principles include:

- democratic structures for non-governmental sports organisations based on clear and regular electoral procedures open to the whole membership;
- organisation and management of a professional standard, with an appropriate code of ethics and procedures for dealing with conflicts of interests;
- accountability and transparency in decision-making and financial operations, including the open publication of yearly financial accounts duly audited;
- fairness in dealing with membership, including gender equality and solidarity.

Besides, each party to the Convention undertakes direct obligations to:

- 1) ensure monitoring of the course of sports competitions exposed to the risk of manipulation;
- 2) report to the law enforcement bodies instances of suspicious activity linked to the manipulation of sports competitions;
- 3) facilitate the disclosure of any information concerning potential or actual cases of manipulation of sports competitions, including adequate protection of whistle blowers;
- 4) ensure awareness among competition stakeholders including young athletes of the risk of the manipulation of sports competitions;
- 5) ensure the appointment of relevant officials for a sports competition, in particular judges and referees, at the latest possible stage.

It is obvious that the principle of the autonomy of sport becomes rather contingent if these commitments are fully and consistently met by the states.

The most important areas of anti-corruption efforts (by states and sports organisations) include:

- fighting illegal sports betting;
- facilitating exchange of information related to the manipulation of sports competitions. Such information exchange provides for the establishment of a special information hub (referred to as «the national platform» in the Convention) to collect and disseminate relevant information;
- adoption of legislative or other measures to criminally sanction manipulation of sports competitions;
- fighting the laundering of the proceeds of criminal offences relating to the manipulation of sports competitions.

An effective fight against corruption must rely on the development and introduction of anti-corruption standards in sport. Such standards must provide a single system of prohibitions, restrictions and permissions that make it possible to prevent corruption in a particular field. It would be rather difficult to introduce or even develop such standards in sport because sport lacks internal unity. Some sports have such characteristic features that make it impossible to determine even the overall principles that govern them, except the most general principles of equality, fairness, etc. Regulating such sports is still more difficult as sport is «separated» from the state. The system of sports organisations both at international and national level is autonomous and not subordinated to the interests of the state.

No effective mechanisms to counter corruption in this area have been developed so far. The principle of organisational and legal autonomy of sport creates conditions in which sporting INOGs detect and counter corruption relying exclusively on their own resources (ethics committees and commissions, etc.). Most researchers consider these instruments to be insufficient. In our opinion, systemic efforts to increase the efficiency of these mechanisms should include simultaneous work in the following areas:

- improving the local regulations of INOGs and organisational mechanisms that help detect and prevent conflicts of interests within the INOG system;
- introduction of mechanisms in relation to certain INOG members (similar to those used

in relation to public officials) that help control their expenditures and revenues derived from property in respect of which no evidence has been provided to prove that it was acquired using lawful income;

- introduction of the procurement process – a competitive tool that establishes clear criteria, quality standards and other requirements allowing experts to unambiguously determine the winner;
- incorporation of ethical and moral standards into legal standards, for the purpose of countering corruption; adoption of awareness-raising measures to create intolerance in society towards instances of corruption;
- conducting opinion surveys (funded by INOGs) in different countries to assess corruption levels in sport and efficiency of anti-corruption measures taken;
- development and adoption by international and national sports-governing organisations of a special document aimed at fighting corruption in sport – a tentative title for such a document could be «Sports Anti-Corruption Charter»;
- introduction of compulsory procedures in relation to senior sports officials that help assess their incomes, expenses, and data concerning their property and property liabilities;
- due to the descriptive and rather declarative character of the provisions of the IOC Code of Ethics, it is important to devise and introduce effective methods for preventing and settling conflicts of interests;
- «control over controllers» is also essential; if, for example, the IOC Ethics Commission does not take appropriate steps, there should be opportunities for alternative structures to take such measures;
- systemic international interdisciplinary research is required that addresses the fight against corruption. Researchers must discuss and develop principal approaches to such basic concepts as the nature of corruption and its manifestations in sport; the essence of conflicts of interests in sport, their forms and settlement methods; the influence of ethical and moral standards on compliance with prohibitions, restrictions and requirements established to counter corruption in sport.



РМОУ: ЗНАНИЯ НА УРОВНЕ ОЛИМПИЙСКИХ РЕКОРДОВ!



Российский Международный Олимпийский Университет предлагает новые программы повышения квалификации руководителей и менеджеров спортивной отрасли:

**СПОРТИВНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ,
СПОРТИВНЫЙ МАРКЕТИНГ,
УПРАВЛЕНИЕ СПОРТИВНЫМИ ОБЪЕКТАМИ,
ФОРМИРОВАНИЕ БЕЗБАРЬЕРНОЙ СРЕДЫ,
СПОРТИВНОЕ ПРАВО И БЕЗОПАСНОСТЬ В СПОРТЕ.**

*Лучшие отечественные преподаватели в форме интерактивных лекций и практикумов делятся секретами новой для россиян профессии – **спортивного менеджера**.*

В ходе занятий слушатели не только получают основы теоретических знаний, но и моделируют процессы эффективного функционирования спортивных организаций, разрабатывают и защищают собственные проекты, разбирают интересные кейсы.

Программы подготовлены с учетом потребностей профессиональной аудитории: представителей органов исполнительной и законодательной власти, руководителей спортивных федераций, клубов, организаторов соревнований и спортивно-оздоровительных мероприятий.

Курсы проводятся для групп до 25 человек.

По итогам обучения слушатели получают сертификат Российского Международного Олимпийского Университета.

Более подробная информация об организации и содержании образовательных программ:

тел.: +7(495) 956-24-30

e-mail: programs@olympicuniversity.ru | www.olympicuniversity.ru



РОССИЙСКИЙ
МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ОЛИМПИЙСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

