

Нагих С.И., к.ю.н., профессор
Российской правовой академии
Министерства юстиции Российской Федерации

Пешин Н.Л., д.ю.н., начальник
Проектно-исследовательского управления
Российского международного олимпийского университета

Институт «спортивного гражданства»¹

Возникновение термина «гражданство» обычно связывают с правовым положением жителей древнего Рима. В римском праве институт гражданства представлял собой один из правовых статусов жителя римского государства – Рим, как известно, являлся государством рабовладельческим, то есть делил своих субъектов (в самом упрощенном виде) на людей свободных и рабов. Но полноправием обладали лишь жители Рима, обладавшие теми или иными видами гражданства (квиритским, латинским, peregrinским), все остальные, даже лично свободные люди, рассматривались как бесправные, "враги" (hostes): они не находились под защитой римских законов, могли быть уничтожены, обращены в рабство и т.д. Постепенно эта ситуация, безусловно, изменялась, круг лиц, обладавших правами римских граждан, расширялся. В результате, в период, когда Римская империя стала включать в себя различные общины, провинции, муниципии, колонии, римское гражданство стало, по сути, применимо к большей части жителей Рима. Более того, развитие торговых отношений Рима с другими государствами привело и к признанию института иностранного гражданства. Однако с течением времени в период средневековья институт гражданства оттесняется на периферию, уступая место институтам монархического подданства и сословной принадлежности.

Возрождение и наполнение термина современным содержанием произошло в эпоху буржуазных революций. При этом впоследствии целый

¹ Работа подготовлена с использованием справочной правовой системы «КонсультантПлюс»

ряд ученых занял позицию синонимичности понятий «гражданство» и «подданство». Так, Н.О. Куплеваский отмечал: "Подданством или гражданством называется постоянная связь отдельного лица с определенной страной и ее правительством, основанная на обязанности "верности" и "подчинения". Одно подчинение не составляет еще подданнической связи. Подчиняться властям данной страны должны и живущие в ней иностранцы, только обязанность верности, основанная на нравственном долге каждого гражданина, по мере своих сил всячески способствовать благосостоянию государства, отличает подданнические отношения от других случайных отношений"². Примечательна в этом отношении и позиция Ф.Ф. Кокошина: "Как субъекты обязанностей по отношению к государству, - писал Ф.Ф. Кокошкин, - они называются подданными (*subditi, sujets, Unterthane*), как субъекты прав по отношению к нему гражданами (*cives, citoyens, Staatsburger*), так что слова "гражданин" и "подданный" выражают две стороны одного и того же понятия"³.

В настоящее время в конституционном праве под гражданством понимается правовая связь индивида с государством, а в международном праве этот институт связан с понятием юрисдикции государства. Во всех работах современных ученых отмечается практически одна и та же позиция: гражданство – это политическая принадлежность индивидуума к данному государству, которая обуславливает характер политико-правовых отношений между личностью и государством⁴.

То есть гражданство – это, прежде всего, институт национальной правовой системы государства. Категория гражданства в ее классическом, конституционно-правовом смысле означает возможность личности участвовать в государственной жизни, вносить вклад в управление делами общества и государства. Поэтому и в ряду конституционных прав личности

² Куплеваский Н.О. Русское государственное право. Т. 1. Харьков. 1902. С. 134.

³ Кокошкин Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М., 1912. С. 181 - 182.

⁴ См. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. 14-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2008. 520 с.

особняком стоят именно политические (или гражданские) права, такие как право избирать и быть избранным на выборные должности в органы государственной власти и местного самоуправления, право на доступ к государственной службе и другие. Если обратиться к институту российского гражданства, то уместно привести следующую правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации: «Только суверенное государство правомочно законодательно определять, кто является его гражданами, признавая их тем самым полноправными субъектами права, обладающими всеми конституционными правами человека и гражданина»⁵.

В целом, обобщить все изложенное можно следующим высказыванием проф. С.А. Авакьяна: «Гражданство может иметь только государство»⁶.

Приведенная позиция в полной мере отражается и в актах международного права: отметим, что данный институт существует и как международно-правовой, несмотря на признание гражданства «внутренним делом государства». Связано это с тем, что нередко между государствами возникают споры, касающиеся правового положения тех или иных лиц, либо групп населения. В связи с этим В.М. Гессен писал: "Не подлежит никакому сомнению, что прямой и кратчайший путь, ведущий к указанной цели, - путь международных соглашений. Самая цель может быть на этом пути достигнута двояким способом: либо установлением так называемых конфликтных норм, - т.е. норм, определяющих, чьим именно правом, в случае конфликта различных законодательств, должно быть нормируемо подданство индивида; либо международной унификацией материального права различных законодательств, регламентирующего подданство"⁷.

Один из первых международно-правовых актов, посвященных вопросам гражданства, – Конвенция по некоторым вопросам, относящимся к коллизиям законов о гражданстве (Гаага, 12 апреля 1930 года) – четко и

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. N 250-О "По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции РФ" // Документ опубликован не был. СПС "КонсультантПлюс".

⁶ Авакьян С.А. Конституционное право Российской Федерации. Т.1. М., 2005. С.521.

⁷ Гессен В.М. Подданство, его установление и прекращение. СПб., 1909. С.394-395.

недвусмысленно подчеркнул суверенное право государств определять круг своих граждан. В соответствии со ст. 1 Конвенции «каждое государство само определяет в соответствии со своим законом, кто является его гражданами. Данный закон признается другими государствами, в случае его соответствия международным конвенциям, международному обычаю и общепризнанным принципам права, касающимся вопросов гражданства». И вплоть до 1948 года на это суверенное право государств ни одна норма международного права не «покушалась» - лишь во Всеобщей декларации прав человека, в статье 15, появилась норма, требующая, чтобы государства не могли произвольно лишать своего гражданства или права (соответствующих лиц) изменить свое гражданство. Часть 3 статьи 24 Международного Пакта от 16 декабря 1966 г. "О гражданских и политических правах" включила в международно-правовое регулирование института гражданства положение о том, что каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

Наконец, Конвенция о сокращении безгражданства (Нью-Йорк, 30 августа 1961 г.) закрепила нормы о предоставлении гражданства индивиду: государство предоставляет свое гражданство лицу, рожденному на его территории, которое иначе не имело бы гражданства. Гражданство при этом предоставляется:

- а) при рождении – в силу закона, или
- б) по ходатайству перед соответствующими властями в соответствии с законом государства, причем такие ходатайства не должны отклоняться (при соблюдении дополнительных условий, которые могут быть определены национальным законом).

Условия, которые законодательно вправе (или не вправе) сформулировать государство для предоставления своего гражданства, также подробно сформулированы в положениях Конвенции. Например, ребенок, рожденный в браке на территории договаривающегося государства, мать которого имеет гражданство этого государства, без каких либо условий приобретает при рождении это гражданство, если иначе он не имел бы

гражданства (часть 3 ст. 1 Конвенции). Или: государство предоставляет свое гражданство лицу, которое иначе не имело бы гражданства и которое не в состоянии приобрести гражданство государства, на территории которого оно родилось, поскольку оно превысило возраст, необходимый для подачи ходатайства, или не выполнило требуемых условий проживания, если гражданство одного из его родителей во время рождения этого лица являлось гражданством указанного первым государства. Если родители заинтересованного лица не обладали одним и тем же гражданством ко времени его рождения, то вопрос о том, следует ли его гражданство за гражданством отца или за гражданством матери, определяется на основании закона такого государства – и так далее.

На основе этих норм в течение десятилетий сложилась стройная правовая система, решающая вопросы предоставления или изменения гражданства. Однако эта стройность в последние годы была нарушена (если не сказать – разрушена) деятельностью целого ряда субъектов, зачастую, весьма далеко отстоящих от государства – речь идет о субъектах спортивного движения – спортивных федерациях, ассоциациях, союзах и т.п.

В современном спортивном, в том числе, и олимпийском движении возникло, по сути, совершенно новое понятие – **«спортивное гражданство»**. Является ли оно «продолжением» «конституционного гражданства» или это совершенно особое понятие, заимствованное у конституционного права – вопрос, требующий особого обсуждения.

Под спортивным гражданством по сложившейся практике понимается возможность спортсмена участвовать в мероприятиях (соревнованиях), проводимых международными и национальными спортивными организациями (ассоциациями, союзами, федерациями), культивирующими тот или иной вид спорта. С этой точки зрения необходимо уяснить содержание этого института и его соотношение с одноименным институтом гражданства в классических отраслях права (конституционном, трудовом) и в системе международного права.

На наш взгляд, вполне правомерно говорить о существенном различии в понимании и содержании этого, условно говоря, «омонимичного» института в спорте и в праве. Вообще, в спорте принято «рецепиировать» понятия, разработанные правовой наукой и внедренные в законодательство, однако их смысл и содержание при этом, как правило, существенно изменяется («патронаж», «трансфер» и многие другие понятия имеют совершенно разное понимание в спорте и нормах соответствующих отраслей права). Поэтому всякий раз когда речь идет об отношениях в области спорта, уместно использовать термин «спортивное гражданство», отделяя его тем самым от понятия «гражданство» вообще - в смысле конституционно-правовом, изложенном выше.

Отличия граждан от неграждан в рамках конституционно-правового регулирования, как правило, связаны различием в объеме осуществления политических прав, в том числе (и прежде всего) права на замещение определенных государственных должностей.⁸ Но при этом наличие гражданства с точки зрения конституционного права (то есть предоставленного/признаваемого государством) в современном спортивном движении непосредственно не является основанием для появления «спортивного гражданства» у спортсмена. Такое положение вещей коренится в специфике самого организованного спорта.

Необходимо подчеркнуть, что юридическим основанием участия того или иного лица в спортивных мероприятиях конкретной спортивной организации является согласие этого лица (спортсмена) с уставными целями соответствующей организации. Это согласие находит свое выражение в оформлении договора присоединения (как в гражданском праве стран континентальной правовой семьи, так и контрактном праве стран общего права), причем не обязательно в письменной форме, а порой просто фактом «молчаливого участия» спортсмена в мероприятиях (соревнованиях)

⁸ Еще Аристотель различал понятия «гражданин» и «субъект права»: граждане, в первую очередь, рассматривались им как активные участники политического сообщества (см. напр.: *Аристотель. Политика*. VII, 6, 1, 1327 b 16; I, 1, 5, 1252b 17).

конкретной спортивной организации – как видно, в данном случае речь вовсе не обязательно идет о членстве в этой организации.

Когда говорят о спортивном гражданстве в соответствии с вышеприведенным определением, этот термин применяется в связи с двумя группами профессионально-спортивных отношений:

1) спортивное гражданство – это право выступления спортсмена за национальную сборную команду (*государства–sic!*) в международных официальных соревнованиях.

2) спортивное гражданство – это право участия в проводимых национальных соревнованиях (прежде всего, официальных).

Очевидно, что помимо профессионально-спортивных в спорте существует и другая группа отношений – связанная с занятиями физической культурой. В российской как спортивной, так и юридической терминологии различные формы физических практик объединены в одно общее понятие «физическая культура и спорт». И конечно, при занятии физической культурой каких-либо ограничений для лиц с различным гражданством (как «конституционным», так и «спортивным») ни в современном законодательстве государств о физической культуре и спорте, ни в актах спортивных федераций/ассоциаций не предусматривается.⁹ Причем, ни в плане осуществления самоподготовки, ни в смысле получения спортивного образования (так называемое, «sport education»). То есть, иными словами, право на занятие физической культурой и спортом не является исключительным правом только «конституционных» и/или «спортивных» граждан, оно распространяется в полном объеме и на иностранцев и апатридов, лиц с двойным, двойственным гражданством и т.п.

Совсем другое регулирование применяется, когда речь идет об участии в спортивных мероприятиях (соревнованиях), проводимых под патронажем¹⁰

⁹ Хотя следует оговориться, что в последней редакции Федерального закона о физической культуре и спорте в Российской Федерации иностранцы и апатриды не упомянуты в качестве субъектов физической культуры и спорта в России – но это, очевидно, дефект законодательства.

¹⁰ Еще раз обращаем внимание на существование различий в правовой (отраслевой) терминологии (например, понятие «патронажа» в семейном праве) и спортивной.

(или, как иногда говорят, «под эгидой») той или иной спортивной организации/федерации/ассоциации/союза. Наличие у спортсмена «конституционного» гражданства страны, которую представляет соответствующая спортивная организация, как свидетельствует практика, совершенно не является фактором, гарантирующим ему право выступления за национальную команду в официальных матчах на международном уровне – да и сама практика различных спортивных федераций в этом вопросе существенно разнится.

Необходимо обратить внимание и на тот факт, что Международный олимпийский комитет (МОК) в вопросах регламентации спортивного гражданства практически признает право международных спортивных федераций на его самостоятельную регламентацию и по отношению к выступлению сборных команд на Олимпийских играх. Самый убедительный пример этому – соответствующие положения ФИФА, в целом, запрещающие выступление футболистов старше 23 лет в Олимпийских играх за национальную команду.

Вообще, официальные документы ФИФА (международной футбольной федерации) «привязывают» «конституционное» гражданство к «спортивному». Так, статья 1 Приложения 1 Правил ФИФА по статусу и переходам (трансферам) игроков (Regulations on the Status and Transfer of Players), регламентирующая взаимоотношения клубов и футболистов, гласит, что клубы обязаны освободить своих зарегистрированных игроков для участия их в матчах за национальные сборные команды соответствующей страны, за которую игрок имеет право играть на основании его гражданства («nationality» - имеется в виду «конституционное гражданство»), если они были призваны заинтересованной ассоциацией.¹¹

В официальном (изданном ФИФА) комментарии к названным Правилам говорится, что именно «конституционное» гражданство игрока

¹¹ Regulations on the Status and Transfer of Players. Утверждены Исполнительным комитетом ФИФА 7 июня 2010 года в Йоханнесбурге, вступили в силу 1 октября 2010 года.

предопределяет его право выступать за соответствующую национальную сборную команду. То есть под «спортивным гражданством», в сущности, понимается не «устойчивая правовая связь», а собственно право участия спортсмена, в данном случае футболиста, в официальных мероприятиях международной спортивной ассоциации (федерации) в особом типе спортивных соревнований, а именно, в соревнованиях с участием сборных команд. Здесь следует обратить внимание на определение официального соревнования, которое дается в Регулирующих правилах применения статута ФИФА¹² - в п. 13 содержится следующая дефиниция термина «официальное соревнование»: это соревнование для национальных сборных команд, организованное ФИФА или любой Конфедерацией, входящей в ФИФА. Следует учитывать, что данное определение официального соревнования действует только в футболе. В других видах спорта официальное соревнование может определяться иначе соответствующей спортивной организацией, монополюльно культивирующий данный вид спорта в мировом масштабе.

В комментарии, названном выше, уточняется и определение сборной команды (representative team), причем оговаривается и другой – специальный (better known) - термин для этого института – «национальная сборная» (national team). Под сборной командой здесь подразумевается группа лучших игроков с тем же гражданством, которые представляют страну в международных матчах. Как видно, и определение национальной сборной команды дается посредством термина «конституционное гражданство».

Названным статутом регламентируется все возможные случаи участия спортсмена за национальную команду страны. Этому вопросу посвящен раздел VII - «Право играть за сборные команды». Так, статья 15 оговаривает общий принцип, позволяющий футболисту выступать за национальную сборную команду: любое лицо, имеющее постоянное «конституционное»

¹² FIFA Statutes / Regulations Governing the Application of the Statutes Standing Orders of the Congress. August 2010 edition.

гражданство, вне зависимости от факта (постоянного) проживания в определенной стране, имеет право играть за сборную команду Ассоциации этой страны (§1). Но при этом любой игрок, который уже принимал участие в матче (полностью или частично) в официальном футбольном соревновании любой категории или любого типа, выступая за национальную команду одной ассоциации, не может играть международный матч за сборную команду другой ассоциации (§2, за определенными исключениями, которые рассматриваются ниже).

Статьи 16, 17 и 18 статута посвящены коллизиям, которые могут возникать в случае множественности гражданства, его изменения, или изменения ассоциации. В статье 16, озаглавленной «Гражданство, дающее право игроку представлять более чем одну ассоциацию» говорится о том, что игрок, который, имеет право представлять более чем одну Ассоциацию по причине обладания более, чем одним «конституционным» гражданством, вправе играть в международном матче за одну национальную сборную из этих ассоциаций только тогда, когда наличие «конституционного» гражданства дополняется хотя бы одним из следующих условий:

- a) он родился на территории соответствующей Ассоциации (territory of the relevant Association), либо;
- b) его биологическая мать или биологический отец родились на территории соответствующие ассоциации, либо;
- c) его бабушка или дедушка родились на территории соответствующие ассоциации, либо;
- d) он жил непрерывно на территории соответствующей ассоциации по крайней мере два года.

Обращает внимание на себя следующее: пункт (a), в котором под территорией ассоциации подразумевается государственная территория, соответствует одному из самых распространенных способов определения «конституционного» гражданства по рождению – «праву почвы»; пункт (b) соответствует определению «конституционного» гражданства по рождению

по «праву крови», однако подчеркивается, что речь идет только о биологических родителях, исключается такой распространенный случай получения гражданства как усыновление; пункт (с) расширяет принцип «почвы» до происхождения от ближайших родственников по прямой восходящей линии, равно как и пункт (d) в ситуации, когда рассматривается возможность соглашения между заинтересованными ассоциациями, которое может вообще исключить это положение или установить более длительный срок. Такие соглашения между ассоциациями подлежат утверждению Исполнительным комитетом ФИФА.

Как видно, «спортивное гражданство» даже в ситуации, когда ассоциация в целом исходит из признания гражданства «конституционного», существенно отличается от последнего – и не только по объему связанных с ним прав, но и по принципам «предоставления» права выступления за национальную сборную.

Статья 17 статута оговаривает возможность выступления за национальную сборную команду в случае изменения «конституционного» гражданства, - сразу следует оговориться, что это возможно только в том случае, если футболист ранее не участвовал в официальных матчах в международных соревнованиях (в спортивном обиходе в таких случаях применяется термин «незаигранный» игрок). И эта возможность также обусловлена рядом ограничений. Так, футболист будет иметь право играть за новую сборную команду только при условии соответствия одному из следующих требований:

- а) он родился на территории деятельности соответствующей Ассоциации;
- б) его биологическая мать или биологический отец родились на территории соответствующей Ассоциации;
- с) его бабушка или дедушка родились на территории соответствующей Ассоциации;

d) он жил непрерывно в течение не менее пяти лет после достижения возраста 18 лет на территории соответствующей ассоциации.

Как видно из приведенного извлечения пп. (a), (b) и (c) соответствуют положениям статьи 16. Но в случае, описываемом пунктом (d), наблюдается замена диспозитивной нормы (допускающей соглашение ассоциаций) на императивную норму (обязательный пятилетний срок проживания игрока на территории новой страны «конституционного» гражданства).

Футболист имеет право покинуть национальную сборную или ассоциацию и перейти в другую и по «политическим» мотивам (§ 2 ст. 18). Кроме того, если игрок, которого направила его ассоциация для участия в международном матче теряет «конституционное» гражданство этой страны без его согласия или против его воли в связи с решением органа государственной власти (речь идет о запрещаемом Всеобщей декларацией прав человека институте «лишения гражданства»), он может просить разрешения играть за сборную команду другой ассоциации, представляющей страну, «конституционное» гражданство которой он уже приобрел.

Как видно из приведенных норм в футбольном спортивном сообществе «спортивное гражданство» более-менее жестко связано с гражданством «конституционным». Однако даже в этом случае понимание «спортивного гражданства» предполагает не столько предоставление прав футболисту, обладающему «конституционным» гражданством страны, играть за национальную сборную команду, сколько целый комплекс ограничений. Воспользоваться «спортивным гражданством» как средством реализации права (выступления за сборную) для большинства футболистов весьма проблематично как по их спортивным показателям, так и в связи с и ограничивающими их положениями, установленными спортивными организациями, регламентирующими престижные спортивные мероприятия. Еще большим ограничениям подвергаются лица (спортсмены), имеющие множественное гражданство.

Другой вариант регулирования института «спортивного гражданства», демонстрируют иные международные спортивные федерации. Весьма примечателен в связи с этим пример регламентации этого института в Международном регбийном союзе (ИРБ), культивирующем два распространенных в мире вида спорта: «регби-15» и «регби-7» (другое название этих видов спорта «регби-юнион»). В России по сравнению с футболом и рядом других видов спорта регби менее развит, но именно с этим видом спорта у Российского союза регбистов связан печальный опыт отстранения национальной сборной страны от второго по значимости мирового первенства (после футбола) в игровых видах спорта – Кубка мира по регби – это произошло в 2003 году. Причиной тому послужило пренебрежение правилами ИРБ, регламентирующими «спортивное гражданство», то есть определяющими право участия спортсменов в играх за национальную сборную.¹³ Дело в том, что в современном регби правом выступления за национальную сборную конкретной страны могут обладать и иностранцы – но с определенными ограничениями. Сборная России была не допущена до участия в квалификации на игры Кубка мира 2003 года, поскольку в её состав были заявлены три игрока из ЮАР, не имевшие права выступать за Россию.

Основные положения, регулирующие выступление регбистов за национальные сборные команды содержатся в так называемом «Правиле 8» «Правил игры ИРБ»¹⁴. Так, к основаниям допуска в национальную сборную, (п. 8.1), относятся:

- (a) рождение на территории соответствующего государства;
- (b) рождение родителей или дедушки с бабушкой регбиста на территории соответствующего государства;

¹³ Следует обратить внимание, что и сам институт сборных команд в современном регби трактуется иначе, чем в футболе, что объясняется исторически сложившейся в регби традицией организации спортивных соревнований.

¹⁴ REGULATIONS RELATING TO THE GAME.

(с) проживание в течение тридцати шести месяцев подряд на территории соответствующего государства, в период времени, непосредственно предшествующий дате игры.

Привлекая в российскую национальную сборную регбистов-граждан ЮАР (Й. Хендрикс, Р. Волченски и В. Питерс), в соответствии с п. (b) вышеназванного Правила 8, представители Российского союза регбистов не смогли представить в соответствующие органы ИРБ документов, убедительно доказывающих рождение их предков на территории России. Это обстоятельство и повлекло за собой дисквалификацию сборной команды России по регби-15 и отстранение ее от дальнейшего участия в турнире, а также к денежным штрафам. Весьма примечательны положения ст. 8.5 указанного «Правила 8», предусматривающие ответственность за несоблюдение условия по привлечению игроков, не имеющих права играть за национальную сборную команду. В этой статье в частности указывается, что нарушения «Правила 8» являются правонарушениями строгой «прямой ответственности» (strict liability offence – то есть объективной ответственности, не зависящей от наличия вины) и подлежат толкованию в соответствии с принципами строгой «прямой ответственности» в соответствии с английским правом (under English law). То есть, нет необходимости в том, чтобы доказывать вину или умысел со стороны Союза, равно как и отсутствие вины или умысла со стороны Союза не является обстоятельством, освобождающим от ответственности за нарушение «Правила 8» в соответствии с нормами английского права.

Как видно из приведенных примеров, даже в таких исторически и типологически близких командно-игровых видах спорта как регби и футбол не наблюдается однообразия в трактовке спортивного гражданства в отношении национальных сборных команд. Еще больше различий в применении этого института спортивного права наблюдается в типологически иных видах спорта (циклических, сложно-координационных, спортивных единоборствах и др.).

Таким образом, можно констатировать, что спортивное гражданство как один из основных институтов современного спортивного права олицетворяет не столько правовую связь с конкретной национальной сборной, сколько подразумевает известный набор ограничений права спортсменов выступать в соревнованиях за сборную страны. Причем в соответствии с принципами организационно-правовой автономии современного спорта, набор этих ограничений существенно варьируется в зависимости от правил конкретной спортивной федерации, регламентирующий доступ к соревнованиям спортсменов, традиций проведения спортивных мероприятий в определенном виде спорта. Регламентация спортивного гражданства также определяется специфическими принципами конкретной правовой системы, субъектом которой является международная спортивная организация, регламентирующая правила своей игры.