

ВОПРОСЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ
НОРМАТИВНЫХ ИСТОЧНИКОВ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ ОРГАНИЗАЦИЮ
И ПРОВЕДЕНИЕ ОЛИМПИЙСКИХ И ПАРАЛИМПИЙСКИХ ИГР

ТУТИНАС В. А.

INTERNATIONAL REGULATORY
SOURCES IMPLEMENTATION,
REGULATING OLYMPIC AND
PARALYMPIC GAMES ORGANIZATION
AND HOSTING

TUTINAS V. A.

The article analyses certain aspects of international regulatory acts implementation, regulating Olympic and Paralympic Games organization and hosting, possibility to apply present acts to legal system of the Russian Federation.

В статье анализируются отдельные аспекты имплементации международных нормативных актов, регулирующих отношения в сфере организации и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр, возможность действия данных актов в правовой системе Российской Федерации.

Keywords: international regulatory acts, implementation, Olympic and Paralympic Games.

Ключевые слова: международные нормативные источники, имплементация, Олимпийские и Паралимпийские игры.

УДК 340

Как известно, национальные правовые системы оказывают свое влияние на формирование норм международного права (например, двусторонние соглашения о режиме государственной границы отражают национальные законы о границах соответствующих стран). С другой стороны, международное право воздействует на национальное законодательство, и это воздействие постоянно возрастает. Современное состояние национальных правовых систем ни в коей мере не препятствует «проникновению» международно-правовых принципов и норм как в российскую правовую систему, так и в правовую систему любого другого государства. Иначе говоря, признаются возможность и реальное участие международно-правовых норм в регулировании определенных внутригосударственных отношений, во внутригосударственном правоприменении [1].

Нормы международного права отражают права и обязанности субъектов лишь данной правовой системы. Отдельные органы государства, его физические и юридические лица непосредственно нормами международного права в принципе не руководствуются. В то же время, принимая на себя международное обязательство, государство должно обеспечить соответствующими мерами его фактическое выполнение на всей своей территории и всеми органами и лицами, находящимися под его юрисдикцией. Эта система мер в большинстве случаев определяется как национально-правовая имплементация. По существу речь идет об осуществлении норм международного права на внутригосударственном уровне. Имплементация основана на необходимости реализации такого основного принципа современного международного права, как принцип добросовестного выполнения международных обязательств. Он предполагает согласование с этими обязательствами национальных законов и предпринимаемых государством мер в сфере своей внутренней компетенции. Ст. 27 Венской

конвенции о праве международных договоров закрепляет положение, что государство-участник какого-либо договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Эту норму следует трактовать и в смысле недопустимости ссылки на отсутствие во внутреннем праве соответствующих положений. Можно, конечно, предположить ситуацию, когда выполнение договора не зависит от состояния внутреннего права. Но все же нормальным состоянием следует признать взаимодействие национальных и международных норм и, следовательно, согласование первых со вторыми как необходимое условие выполнения договора и как важный компонент механизма реализации договорных предписаний. При этом процесс имплементации международных документов во внутригосударственное законодательство во многом зависит и от того, каким образом в национальной правовой системе определяются параметры соотношения международного и внутригосударственного права.

Согласно Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 15), составной частью правовой системы Российской Федерации являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Включение этой нормы в Основной закон Российского государства является, с одной стороны, отражением объективной закономерности углубления взаимодействия международного и внутригосударственного права, национального общества с мировым сообществом; с другой, – означает, что в основе правовой государственности в Российской Федерации лежат не только принципы, закрепленные отечественным законодательством, но и общепризнанные стандарты, принятые в международном сообществе [2]. В то же время конституционная норма о признании общепризнанных принципов и норм международного права частью правовой системы России актуализирует проблему принадлежности актов, содержащих такие нормы и принципы к числу источников права Российской Федерации. Поскольку такое включение общепризнанных принципов, норм международного права

и международных договоров во внутреннее право России коренным образом меняет понятие правовой системы России, ее структуру, ставит по-новому вопрос о соотношении, иерархии правовых актов по их юридической силе и содержащихся в них правовых нормах [3].

Как представляется, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются обязательными для применения во внутригосударственной системе права при наличии определенных условий. Государство обеспечивает их осуществление как соблюдение обязательств, содержащихся в нормах международного права. Ввод общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ в систему права Российской Федерации осуществляется через механизм имплементации. Вид имплементации определяется самим государством. Специфика конституционного закрепления соотношения международного и российского права говорит в пользу такого вида имплементации, как инкорпорация, т.е. включение. Это означает, что правила международного договора порождают тождественные правила в национальном праве в силу принятия на себя (путем подписания, утверждения, ратификации, присоединения) обязательств по данному договору. Став частью правовой системы, то или иное положение международного договора с участием России подлежит непосредственному применению. Об этом, в частности, свидетельствуют ч. 2 ст. 2 ГК РФ и п. 3 ст. 5 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», где зафиксировано положение о том, что международные договоры применяются непосредственно.

Рассмотрим некоторые моменты, связанные с принятием Россией обязательств по международным договорам, иным международным нормативным источникам в сфере организации и проведения таких значимых международных спортивных соревнований, как Олимпийские и Паралимпийские игры.

Объектом национально-правовой имплементации в данной области отношений выступают, прежде всего, специальные международные нормативные акты, различающиеся по своей правовой природе, но которые непосредственно или опосредованно регламентируют деятельность по

организации и проведению Олимпийских и Паралимпийских игр, иных международных спортивных соревнований. К ним в первую очередь следует отнести такие акты, как Олимпийская Хартия Международного олимпийского комитета (в ред. от 7 июля 2007 г.), Найробский договор об охране Олимпийского символа (принят 26 сентября 1981 г.), Медицинский кодекс МОК, Кодекс спортивного арбитража, Арбитражные Регламенты для проведения конкретных Олимпийских игр (например, Регламент разрешения споров во время XXI Зимних Олимпийских игр в Ванкувере), Международная конвенция против апартеида в спорте (Нью-Йорк, 16 мая 1986 г.), Международная конвенция о борьбе с допингом в спорте (принята 19 октября 2005 г.). К региональным международно-правовым источникам в этой сфере относятся, например, Спортивная Хартия Европы (принята 15 мая 1992 г.), Европейская конвенция против применения допинга и насилия (1989 г.), Европейская Конвенция о насилии и недостойном поведении зрителей на спортивных мероприятиях, и особенно во время футбольных матчей (принята 19 августа 1985 г.) и др. Собственно, международными договорами из обозначенных документов являются только несколько международных актов: Найробский договор об охране Олимпийского символа, Международная конвенция о борьбе с допингом в спорте, Европейская конвенция против применения допинга и насилия, Европейская конвенция о предотвращении насилия и хулиганского поведения зрителей во время спортивных мероприятий, в частности футбольных матчей. Это, безусловно, источники международного конвенционного права. Поэтому характерны обязательства, которые принимаются в соответствии с этими документами, они носят юридически значимый характер. Так, основной целью Конвенции о борьбе с допингом в спорте является содействие предотвращению применения допинга в спорте и борьбе с ним в интересах его искоренения. Для достижения этой цели государства-участники обязуются принимать на национальном и международном уровнях надлежащие меры, соответствующие принципам Всемирного антидопингового кодекса; поощрять все формы международного сотрудничества, направленного на обеспечение защиты спортсменов, со-

блюдение этических принципов в спорте и совместное использование результатов исследований; содействовать международному сотрудничеству между государствами-участниками и ведущими организациями в области борьбы с допингом в спорте, в частности, сотрудничеству с Всемирным антидопинговым агентством.

Правовая природа других международных документов носит сложный характер. С определенными оговорками нормы этих актов можно отнести к разряду норм «мягкого» международного права. Они функционируют в сфере специального нормативного регулирования, обслуживающего особую систему общественных отношений – международное олимпийское движение. Нормы «мягкого» права взаимодействуют с нормами международного конвенционного права, выполняя то, что по тем или иным причинам не могут делать последние. Нередко они обеспечивают предварительное, доправовое регулирование, прокладывая путь праву. Особенно велико значение таких норм мягкого права для деятельности международных органов и организаций, которые с их помощью осуществляют большой объем регулирования международных отношений и воздействует на развитие международного права [4].

Используется ряд способов приведения законодательства РФ в сфере организации и проведения Олимпийских и Паралимпийских игр в соответствие с международными договорами и другими источниками олимпийского права.

Во-первых, путем разработки и принятия принципиально новых законодательных актов, ранее неизвестных правовой системе государства (Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «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», ФЗ от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» и др.).

Во-вторых, посредством принятия актов, вносящих частичные изменения и дополнения в действующие законодательные акты, нормы которых затрагивают вопросы организации и проведения Олим-

пийских и Паралимпийских игр (Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», глава 4 «Заключительные положения» Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ содержит 13 статей, которые внесли соответствующие изменения и дополнения в Закон РФ от 21 мая 1993 года № 5003-1 «О таможенном тарифе», ФЗ от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, ФЗ от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ФЗ от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», ФЗ от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе», ФЗ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», ФЗ от 24 июля 2007 г. № 215-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Существуют и другие способы национально-правовой имплементации. Так, государства могут трансформировать международно-правовые нормы, воспроизводя их содержание во внутригосударственных актах. При этом естественно сами нормы международного права никуда не исчезают, а продолжают выполнять свои функции в рамках соответствующих источников данной правовой системы. Примером здесь может служить Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». В Правиле 28 (Миссия и роль НОК) Олимпийской хартии Международного олимпийского комитета закреплено положение о том, что национальные олимпийские комитеты обладают исключительным полномочием представлять свои страны на Олимпийских играх и на региональных, континентальных и мировых комплексных соревнованиях, проводимых под патронажем МОК. Кроме этого, каждый НОК обязан участвовать в Играх олимпиады, посылая туда спортсменов. Данное полномочие и обязательство нашли свое отражение в статье 11 данного

Закона. Так, Олимпийский комитет России представляет в соответствии с Олимпийской хартией Международного олимпийского комитета Российскую Федерацию на Олимпийских играх и других международных спортивных мероприятиях, проводимых под патронажем Международного олимпийского комитета; утверждает состав олимпийской делегации Российской Федерации и направляет ее для участия в Олимпийских играх и других международных спортивных мероприятиях, проводимых под патронажем Международного олимпийского комитета.

Согласно официальным разъяснениям к Правилам 7–14 Олимпийской Хартии каждый НОК несет ответственность перед МОК за соблюдение в своей стране Правил 7–14 (Права на олимпийские игры и олимпийскую собственность; олимпийский символ; олимпийский флаг; олимпийский девиз; олимпийские эмблемы; олимпийский гимн; олимпийский огонь; олимпийские факелы; олимпийские знаки) и Официальных разъяснений к Правилам 7–14. Трансформируя эти нормы, Федеральный закон № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» в статье 11 ч. 6 содержит положение о том, что Олимпийский комитет России в соответствии с Олимпийской хартией Международного олимпийского комитета осуществляет меры по защите принадлежащих Международному олимпийскому комитету прав на использование олимпийских символа, девиза, флага и гимна, наименований «Олимпийские игры», «Игры олимпиады» на территории Российской Федерации. Олимпийский комитет России обладает исключительными правами на олимпийскую эмблему Олимпийского комитета России, девиз, флаг и иную российскую олимпийскую символику.

Используется и такой способ имплементации, как ссылка в национальном законе на международный нормативный акт, которым необходимо руководствоваться в своей деятельности. Обратимся вновь к Федеральному закону № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». В статье 11 ч. 2 зафиксировано, что Олимпийский комитет России осуществляет свою деятельность не только в соответствии с законодательством Российской Федерации об общественных объединениях, но и Олимпийской хартией

Международного олимпийского комитета. В статье 4 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «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», определяющей правовой статус Оргкомитета «Сочи 2014», закреплена норма, что Оргкомитет «Сочи 2014» осуществляет свою деятельность в соответствии с Олимпийской Хартией, со Сводом правил Международного паралимпийского комитета, с соглашением, заключенным Международным олимпийским комитетом с Олимпийским комитетом России и городом Сочи на проведение олимпийских и паралимпийских игр 2014 года. Таким образом, Оргкомитет «Сочи 2014», выполняя свои функции по организации и проведению XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, должен руководствоваться положениями таких международных актов, как Олимпийская хартия, Свод правил Международного паралимпийского комитета, указанное Соглашение.

Однако в российском законодательстве, действующем в сфере организации и проведения олимпийских, паралимпийских игр и иных международных спортивных соревнований сохраняются весьма заметные пробелы, которые можно восполнить, используя механизм имплементации международных нормативных актов. Кроме того, нормативные решения, содержащиеся в отдельных российских законодательных актах, в ряде случаев отличаются от норм заключенных РФ международных договоров, а также от резолюций, деклараций, решений международных спортивных организаций, участвующих в подготовке олимпиад и других международных спортивных соревнований.

Это можно, в частности, обнаружить в процессе изучения Федерального закона № 310-ФЗ «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» и сопоставления его статей с положениями Олимпийской хартии, других международных

актов. Некоторые правила Олимпийской хартии, определяющие нормативные параметры и имеющие существенное значение для успешной организации и проведения олимпийских и паралимпийских игр не нашли, как представляется, своего должного отражения в содержании данного закона.

В частности, в ФЗ № 310-ФЗ не зафиксирован механизм и субъекты ответственности за проведение Олимпийских и Паралимпийских игр 2014 года. В соответствии с Правилем 33 Олимпийской хартии честь и ответственность за проведение олимпийских игр МОК возлагает на город, который выбирается в качестве города-организатора олимпийских игр. Данное Правило содержит также положение, что не проведение олимпийских игр в течение года, на который они намечены, влечет за собой аннуляцию прав города-организатора без нанесения ущерба другим правам МОК. В Правиле 37 Олимпийской хартии обозначено положение, что Национальный олимпийский комитет (НОК), Организационный комитет олимпийских игр (ОКОИ) и город-организатор несут совместную и индивидуальную ответственность за все связанные с организацией и проведением олимпийских игр обязательства, принятые конкретно на себя или совместно, за исключением финансовой ответственности, которую полностью берут на себя, совместно или индивидуально, город-организатор и ОКОИ. При этом они сохраняют за собой право на компенсацию за ущерб, нанесенный третьими сторонами. МОК же не несет никакой финансовой ответственности в отношении организации и проведения олимпийских игр. Федеральный закон № 310-ФЗ не содержит норм о том, в каком объеме и в каком соотношении Олимпийский комитет России, Оргкомитет «Сочи 2014» и город Сочи несут совместную и индивидуальную ответственность за обязательства, связанные с организацией и проведением олимпийских игр.

В соответствии с Гарантией РФ мэр Сочи гарантирует соблюдение Олимпийской хартии и Контракта с городом-организатором; он подтверждает, что все заявления, обязательства и условия как содержащиеся в заявочной документации города-кандидата, так и представленные письменно или устно городом-кандидатом (в том числе Заявочным комитетом Сочи-2014) либо Олимпийским

комитетом России Международному олимпийскому комитету будут являться обязательными для города Сочи; он также гарантирует, что примет все меры, необходимые для выполнения городом Сочи своих обязательств в полном объеме. Частично нормативные положения, обеспечивающие реализацию данной Гарантии, нашли свое отражение в Олимпийском законе и других нормативных актах. Однако в целях полного выполнения данного обязательства необходимо принятие всего спектра законодательных и подзаконных актов по всем «олимпийским обязательствам», требующим нормативного закрепления, поскольку не все из принятых обязательств находятся в компетенции мэра г. Сочи, а также представительного органа г. Сочи.

Согласно требованиям Исполкома МОК, все города-кандидаты должны предоставить свои финансовые гарантии. Исполком МОК принимает решение о том, дает ли эти гарантии сам город, или иные компетентные локальные, региональные или государственные органы власти, или третьи стороны (официальное разъяснение к Правилу 34 Олимпийской хартии). В статье 5 Федерального закона № 310-ФЗ закреплено положение, что Оргкомитет «Сочи 2014» обеспечивает финансирование мероприятий по организации и проведению Олимпийских и Паралимпийских игр, включая образовательные, культурные и рекламные мероприятия, непосредственно связанные с проведением Олимпийских игр и Паралимпийских игр. Однако вопрос о механизме несения ответственности Оргкомитета, об ответственности города Сочи за выполнение финансовых обязательств не нашел своей достаточной проработки в данном законе, а также других нормативных актах.

В Федеральном законе № 310-ФЗ, иных законодательных и подзаконных актах, не отражены положения, закрепленные в Правиле 35 Олимпийской хартии. Это позволило бы в случае возникновения осложнений, связанных со строительством и вводом в действие олимпийских объектов, организацией отдельных соревнований, использовать норму, зафиксированную в данном Правиле. В соответствии с ней Исполком МОК может разрешить организацию отдельных соревнований в других городах, на других спортивных объектах или аренах, имеющих в той же стране.

Правило 39 Олимпийской хартии устанавливает, что в целях размещения всех спортсменов, официальных лиц и персонала команды в одном месте ОКОИ организует Олимпийскую деревню на период, установленный Исполкомом МОК. ОКОИ должен взять на себя все расходы по размещению и питанию участников соревнований, официальных лиц и другого персонала команды в Олимпийской деревне и других местах проживания, а также местные расходы по транспорту. Как представляется, данное Правило Олимпийской хартии содержит ряд важных обязательств со стороны организаторов олимпийских игр.

В частности, это относится к необходимости взятия на себя расходов по размещению и питанию участников соревнований, официальных лиц и другого персонала команд в Олимпийской деревне и других местах проживания, местных транспортных расходов. Ряд моментов в связи с этими обязательствами Оргкомитета «Сочи 2014» и города Сочи обозначен в Заявочной книге. В частности, в ней зафиксировано положение о том, что необходимо сделать бесплатным проезд в общественном транспорте для предъявителей билетов на олимпийские мероприятия и для аккредитованных лиц, а также предусмотреть механизмы обеспечения разумных цен на услуги такси и других средств общественного и частного транспорта во время Олимпиады (с. 93 т. 1 ЗК). Да, Олимпийский закон содержит общую норму о ценообразовании. Однако статья 9 Закона говорит только о праве Правительства Российской Федерации осуществлять государственное регулирование цен на входные билеты на посещение спортивных мероприятий и церемоний олимпийских игр и паралимпийских игр и стоимости гостиничного обслуживания на территории Краснодарского края.

Нормативная регламентация в Олимпийском законе, подзаконных актах обязательства сделать проезд в общественном транспорте бесплатным для предъявителей билетов на олимпийские мероприятия и для аккредитованных лиц, а также обеспечить разумные цены на услуги такси и другие средства общественного и частного транспорта во время олимпиады отсутствует. На наш взгляд, наиболее эффективным будет внесение поправок в статью 9 Олимпийского закона, соответствующие подзаконные акты,

использование договорных инструментов с ской хартии и Заявочной книги.
целью выполнения положений Олимпий-

Литература

1. Международное публичное право / Отв. ред. К.А. Бекяшев. М., 2004. С. 118–131; Международное право / Отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. М., 2004. С. 142–152.
2. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2001. С. 100.
3. Талалаев А.Н. Соотношение международного и внутригосударственного права и Конституция Российской Федерации // Московский журнал международного права. 1994. № 4. С. 10.
4. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2005. С. 140.

Сведения об авторе:

Тугинас Вячеслав Александрович,
канд. юрид. наук, профессор кафедры
гражданско-правовых дисциплин
СГУТиКД (Сочи).

E-mail: uristika@rambler.ru