

Изучение вопросов правового регулирования физической культуры и спорта в Российской Федерации

Д.Г. Петренко

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Аннотация: в статье рассмотрено нормативно-правовое регулирование, как один из важнейших механизмов управления развитием физической культуры и спорта.

Ключевые слова: физическая культура и спорт, правовое регулирование, управление.

Физическая культура и спорт являются социокультурным явлением современного общества. Они оказывают серьезное воздействие на многие сферы жизнедеятельности государств: политику и экономику, науку и технику, образование и культуру. Вместе с тем, достижение желаемых результатов в сфере физической культуры и спорта невозможно без достаточно хорошо отлаженной системы управления.

Физическая культура и спорт представляют собой сложную, комплексную и динамично развивающуюся сферу общественных отношений, в которые вовлечено большинство членов общества и различных организаций. Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329 «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» определяет субъекты физической культуры и спорта: физкультурно-спортивные организации, в том числе физкультурно-спортивные общества, спортивно-технические общества, спортивные клубы, центры спортивной подготовки, спортивные федерации, а также общественно-государственные организации, организующие соревнования по военно-прикладным и служебно-прикладным видам спорта; образовательные учреждения, осуществляющие деятельность в области физической культуры и спорта; оборонные спортивно-технические организации; научные организации, осуществляющие исследования в области физической культуры и спорта;

Олимпийский комитет России; Паралимпийский комитет России; Сурдлимпийский комитет России; Специальная олимпиада России; федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, подведомственные этим органам организации; федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие руководство развитием военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта; профессиональные союзы в области физической культуры и спорта; граждане, занимающиеся физической культурой, спортсмены и их коллективы (спортивные команды), спортивные судьи, тренеры и иные специалисты в области физической культуры и спорта. Очевидно, что процесс установления, поддержания и развития общественных отношений субъектов физической культуры и спорта для достижения поставленных государством высоких целей является объективной необходимостью.

Многообразие субъектов физической культуры и спорта находит свое отражение в существовании органов управления рассматриваемым видом деятельности, а разнообразный спектр физкультурно-спортивных отношений, складывающихся в процессе деятельности и взаимодействия различных по иерархии управленческих структур, безусловно, нуждается в соответствующей юридической (правовой) регламентации.

Упорядочивая общественные отношения и закрепляя в законодательстве наиболее важные социальные функции и правовые нормы физической культуры и спорта государство придает им общеобязательное, юридическое значение и обеспечивает их реальное воплощение в жизнь. При этом, нормативно-правовое регулирование, выражая государственную волю, служит официальной директивной основой и является одним из важнейших механизмом управления физической культурой и спортом.

Актуальность представленной темы обусловлена важной ролью физической культуры и спорта в развитии современного российского общества,

а также необходимостью осуществления анализа современного состояния правовых механизмов управления физической культурой и спортом.

Степень научной разработанности темы.

Основные положения теории социальной сущности и социальных функций физической культуры и спорта были сформулированы и обоснованы в работах Алексеева С.В, Бауэра В.Г., Виноградова П.А., Выдрина В.М., Гостева Р.Г., Гуськова С.И., Исаева А.А., Лубышевой Л.И., Матвеева Л.П., Нагих С.И., Сарафа М.Я., Соловьева А.А. и др.

Над проблемами организации и управления физической культурой и спортом работали Алешин В.В., Аристова Л.В., Бахрах Д.Н., Душанин А.П., Жестянников Л.В., Жолдак В.И., Золотов М.И., Зуев В.Н., Кузин В.В., Переверзин И.И., Соколов А.С., Фетисов В.А. и многие другие.

Спортивную политику России и государственное управление физической культурой и спортом (на федеральном уровне) рассматривали Аристова Л.В., Братановский С.Н., Гуськов С.И., Исаев А.А., Медведев С.А., Нагих С.И., Рожков П.А., Шаповалов А.В. и другие.

Вопросы развития физической культуры и спорта на региональном уровне изучали Банников А.М., Братановская М.С., Братановский С.Н., Гостев Р.Г., Гуськов С.И., Евтеев А.В., Зуев В.Н., на муниципальном уровне - Банников А.М., Братановская М.С., Братановский С.Н., Вулах М.Г., Гуськов С.И., Кочерга П.С., Мадьярова А.В., Медведев С.А., Соколов А.С. и др.

Общественную систему управления исследовали Братановская М.С., Воронин С.Е., Гуськов С.И., Коваль В.И., Мельник Т.Е. и др.

Организацию профессионального спорта в нашей стране рассматривали Антипов А.Ф., Васькевич В.П., Гуськов С.И., Дельцова Н.В.(с соавторами), Мисюрин И.В., Нагих С.И. и др.

Конституционно-правовое регулирование отношений в области спорта изучали Гребнев Р.Д., Егоричев А.Н., Чесноков А.Н. и др.

Правовые проблемы развития физической культуры и спорта исследовали Бахрах Д.Н., Виноградов П.А., Гостев Г.Р., Гуськов С.И., Ищенко С.А., Соколов А.С., Уваров В.Н., Чемакин И.М. и др.

Спортивное право как отрасль законодательства и проблемы его систематизации (кодификации) рассматривали Кузнецов И.С., Медведев С.А., Сердюков А.В., Соловьев А.А., Цаца Ю.С., Чемакин И.М., Чесноков А.Н., Шаповалов А.В. и др.

Теоретическим и прикладным вопросам правового регулирования физической культуры и спорта, систематизации законодательства о физической культуре и спорта посвящены работы Алексеева С.В., Борисова А. Н., Братановской М.С., Братановского С.Н., Вулах М.Г., Давидсона Л. Е., Душанина А.П., Дырда С. Г., Жданович Т. Г., Зуева В. Н., Ищенко С.А., Мадьяровой А. В., Медведева С. А., Мельник Т. Е., Мосеевой А.И., Нагих С.И., Рогачева Д.И., Рожкова П.А., Соловьева А. А., Уварова В.Н., Уловистой Н.В., Шаповалова А.В. и др.

На развитие науки административного права существенное влияние оказали докторские диссертации Братановского С.Н., Ищенко С.А., Чемакина И.М., а так же ряд диссертаций, защищенных на соискание ученой степени кандидата юридических наук, среди которых можно отметить работы Амирова И.М., Васькевича В.П., Дементьева Е.А., Егоричева А.Н., Лукина М.В., Маргулиса М.А., Медведева С.А., Овчинниковой Н.А., Сараева В.В., Сердюкова А.В., Чеснокова А.Н. и др.

При проведении диссертационных исследований их авторами также были проанализированы работы ведущих иностранных специалистов, таких как Белофф, Вайз, Вонг, Гардинер, Джонс, Мейер, Панагиотопулос, Песканте,

Саркози, Фурно, Шикси и др., проводивших комплексные исследования спортивного права, а также анализ отдельных институтов спортивного права.

Необходимо отметить, что значительное внимание исследователей привлекают теоретические и прикладные проблемы правового регулирования сферы физической культуры и спорта.

Содержание работ перечисленных выше авторов позволяет определить, что они посвящены характеристике и анализу развития нормативной правовой базы в области физической культуры и спорта. В них достаточно подробно рассматриваются отдельные проблемы государственного регулирования большинства институтов современного спортивного движения (взаимодействие государственных и муниципальных органов, общественных организаций физкультурно-спортивной направленности, трудовые отношения в сфере физической культуры и спорта, вопросы финансирования физической культуры и спорта и др.), обобщается опыт создания правовой базы.

Изучив основы правовой организации управления физической культуры и спортом в нашей стране на различных этапах ее социально-экономического развития и рассмотрев основные проблемы нормативно-правового обеспечения системы управления в рассматриваемой области общественных отношений, авторы исследований позволяют себе сделать ряд следующих выводов и предложений.

В России создана нормативная правовая база, необходимая для функционирования и развития физической культуры и спорта, однако нормативная правовая база, на основе которой реализуется государственная политика в области физической культуры и спорта, не всегда соответствует потребностям развития общества на современном этапе и зачастую не имеет надежных механизмов реализации принятых нормативных правовых актов. Законодательное регулирование физической культуры не носит системного характера и поэтому право некоторых категорий граждан

нередко остается полностью или частично нереализованным. Принятые нормативные правовые акты во многом противоречат друг другу.

Кроме того, выявлен низкий уровень информированности и компетенции специалистов физической культуры и спорта по правовым вопросам, что определенно сдерживает формирование единого правового поля, в рамках которого осуществляется развитие рассматриваемой отрасли.

Исследователи отмечают, что система правовых актов - источников юридической регламентации сферы физической культуры и спорта многообразна и включает в себя нормативно-правовые акты различной юридической силы, однако ее развитие осуществляется в первую очередь за счет подзаконных актов, что обусловлено сложностью внутренней организационной структуры физической культуры и спорта.

Определение компетенции государственных и муниципальных органов в сфере физической культуры и спорта напрямую зависит от законодательно определенной государственной политики в рассматриваемой сфере общественных отношений.

В исследованиях проведен анализ соотношения законодательства о физической культуре и спорте на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации, рассмотрен процесс взаимодействия федеральных органов управления физической культурой и спортом и соответствующих региональных органов, проведена типология отраслевых базовых законов в субъектах Российской Федерации в сфере физической культуры и спорта.

Однако большинство этих работ обращает внимание на тот факт, что целостного комплексного анализа влияния государственного регулирования на развитие физической культуры и спорта, взаимодействия государственных, муниципальных органов и спортивных общественных организаций в исследуемый период времени отсутствует. Это не позволяет устранить имеющиеся разногласия и противоречия между центром и регионами, между

государственными и общественными спортивными организациями и объединениями и самое главное - между человеком и обществом.

Между тем, для развития физической культуры и спорта в стране приоритетными являются вопросы организации и деятельности спортивных школ. Назрела необходимость усиления роли региональных органов управления физической культурой и спортом в процессе создания спортивных школ и координации их деятельности. При этом особое внимание следует уделить созданию на базе спортивных школ специальных спортивно-научных объединений с привлечением лучших тренерских, медицинских и иных кадров и использования их достижений как при проведении учебно-тренировочной работы, так и в соревновательной деятельности.

Отмечено, что основные усилия федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта, и соответствующих региональных органов, направлены на развитие спорта высших достижений в ущерб массовой физической культуре и спорту, развитие которой на законодательном уровне является прерогативой органов местного самоуправления.

На основании анализа компетенции органов местного самоуправления в области управления физической культурой и спортом можно сделать вывод о необходимости включения в законодательство о физической культуре и спорте, а также в законодательство о местном самоуправлении отдельных положений, определяющих предметы ведения и конкретные полномочия соответствующих органов в рассматриваемой области общественных отношений.

В стране наблюдается тенденция к ослаблению роли государства в развитии физической культуры и спорта, отмечается преждевременность передачи ряда функций государственного органа управления физической культурой и спортом общественным объединениям и организациям. С целью дальнейшей юридической регламентации положения физкультурно-

спортивных объединений в Российской Федерации следует закрепить основные вопросы правового регулирования организации общественной системы управления физической культурой и спортом. При этом необходимо законодательное расширение прав физкультурно-спортивных объединений в исследуемой области общественных отношений с обязательным усилением роли государственных органов в их развитии.

Кроме того, для дальнейшего развития физкультурно-спортивных отношений в стране необходимо расширить установленный федеральным законодательством перечень целей и задач государственной управленческой политики в исследуемой области социальной сферы.

Одним из основных инструментов административно-правового регулирования физкультурно-спортивной деятельности может стать лицензирование, а также государственный контроль, государственный надзор и государственная контрольно-надзорная деятельность.

Правовое решение проблем, имеющих в спорте, требуется в контексте многих отраслей права. Должны быть приняты соответствующие нормативные правовые акты, внесены изменения и дополнения в уже существующие законы. К ним относятся: вопросы определения статуса субъектов спортивного права, трудовых отношений в сфере физической культуры, детско-юношеский спорт, вопросы спорта инвалидов, социальное обеспечение спортсменов, страхование спортсменов, развитие школьного и студенческого спорта, изменение возможностей муниципальных образований по развитию на своей территории физической культуры и спорта, а так же вопросы, регулирующие ресурсное распределение и налоговые льготы в сфере физической культуры и спорта.

Кроме того, на современном этапе развития физической культуры и спорта в Российской Федерации основными задачами являются обеспечение соответствия внутринационального законодательства о физической культуре и спорте общепризнанным принципам и нормам международного права и

международным договорам Российской Федерации; устранение правовых коллизий, противоречий отдельных положений законодательства о физической культуре и спорте иным федеральным законам, несоответствия федерального и регионального законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений; установление безусловного приоритета государственного правового регулирования физкультурно-спортивной деятельности над корпоративными актами объединений спортивных организаций (федераций, лиг, союзов, ассоциаций и др.), особенно в сфере профессионального спорта.

Подобные изменения в организации и деятельности необходимо закрепить в федеральном законодательстве. Во многих диссертациях содержатся конкретные предложения по дополнению уже имеющегося законодательства, направленные на более полное правовое и отраслевое урегулирование общественных отношений в области физической культуры и спорта.

Авторы предполагают, что устранение основных проблем развития и обеспечение совершенствования настоящей системы возможно на основе разработки единого кодифицированного нормативно-правового акта, регулирующего отношения в исследуемой области социальной сферы (в том числе управленческие физкультурно-спортивные отношения).

Подобный Кодекс способен создать прочную законодательную базу для дальнейшего развития физкультурно-спортивных отношений, направленных на реализацию конституционных положений, гарантирующих поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, а также развитию физической культуры и спорта.

Принятие Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» новой редакции должно стать первым шагом в кодификационной работе, связанной с изданием укрупненных нормативных актов межотраслевого и регионального характера. Наряду с предложенным

законом представляется необходимым принять законы «О государственной политике в области физической культуры и спорта», «О детско-юношеском спорте», «Об общественных объединениях физкультурно-спортивной и оздоровительной направленности», «О профессиональном спорте», а так же отдельных законов по различным видам спорта и др., чем можно восполнить пробелы в действующем федеральном законодательстве и, что поможет эффективно развиваться физической культуре и спорту.

Следует отметить, что все эти, безусловно, значимые научные работы были написаны на определенных временных этапах развития советской и российской системы организации управления физической культурой и спортом. В настоящий период времени специальных исследований, посвященных организационно-правовым вопросам развития физической культуры и спорта крайне не достаточно, необходим комплексный анализ роли государства и права в рассматриваемой сфере общественных отношений в современный период.

Социальное и экономическое состояние общества не стоит на месте, оно меняется и поэтому необходимо постоянно следить за развитием и оперативно систематизировать законодательство в сфере физической культуры и спорта.

Регулярный анализ законодательства в области физической культуры и спорта с целью освобождения его от устаревших нормативных правовых актов и постоянное его совершенствование являются насущной потребностью для эффективной реализации государственной политики в этой области.

Анализ научных работ перечисленных выше авторов, посвященных организации физической культуры и спорта, а также практике управления в настоящей области деятельности predetermined выбор темы и основные направления нашего исследования.

Цель настоящего исследования заключается в подробном рассмотрении законодательства о физической культуре и спорте в Российской Федерации на

современном этапе развития общества, выявление основных закономерностей его формирования и совершенствования.

Объектом исследования являются органы управления физической культурой и спортом в Российской Федерации, а также механизм реализации их компетенции.

Предметом исследования является нормативно-правовая база физической культуры и спорта в Российской Федерации, правовое регулирование физической культуры и спорта.

В соответствии с поставленной целью в настоящем исследовании определены следующие задачи:

1. Изучение административно-правовых аспектов системы организации физической культуры и спорта, компетенции различных органов управления физической культурой и спортом в Российской Федерации.

2. Анализ формирования и развития действующей нормативно-правовой базы физической культуры и спорта в Российской Федерации.

3. Выявление особенностей правового регулирования физической культуры и спорта в Российской Федерации, а так же поиск путей дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Методологические основы и методы исследования включают в себя общенаучные и частнонаучные методы познания социально-правовых процессов. В процессе работы были использованы производные методы исторического, логического, системного, структурно-функционального, конкретно-социологического и комплексного анализа, а также эмпирического исследования.

Нормативно-источниковой основой работы являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О физической культуре и спорте в

Российской Федерации», Стратегии, Концепции и Федеральные целевые и Государственные программы развития физической культуры и спорта в Российской Федерации. В исследовании большое внимание уделено изучению программных материалов, принятых на заседаниях Совета при Президенте Российской Федерации по физической культуре и спорту, а также проведен комплексный анализ иных законодательных, подзаконных, локальных нормативно-правовых и корпоративных актов.

Эмпирическую основу исследования составляют нормативно-правовые акты, иные документы и материалы, относящиеся к регулированию управленческих отношений в области физической культуры и спорта, в особенности, посвященные деятельности федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта, региональных органов исполнительной власти в области физической культуры и спорта, муниципальных органов развития физической культуры и спорта, а также различных физкультурно-спортивных учреждений и организаций.

Научная новизна данного исследования заключается в том, что она является одним из немногих комплексных исследований развития правового регулирования физической культуры и спорта в России на современном этапе. В настоящей работе обобщается опыт ученых, исследовавших формирование и развитие нормативно-правовой базы физической культуры и спорта в нашей стране на определенных этапах ее развития, а так же предприняты попытки определить роль и значение правового регулирования в эффективном управлении развитием физической культуры и спорта.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется выводами и предложениями, сформулированными в работе, которые могут быть использованы при дальнейшем теоретическом исследовании вопросов правовой организации управления физической культурой и спортом, совершенствовании нормативно-правовой базы в рассматриваемой области общественных отношений, в практической работе государственных,

муниципальных и общественных органов управления физической культурой и спортом, а также при изучении курсов административного и муниципального права в ВУЗах при подготовке физкультурно-спортивных кадров.

Выводы исследования:

1. Ведущую роль в определении стратегии развития физической культуры и спорта в стране играет Совет при Президенте РФ, а точнее сам Президент страны. Государственные органы управления физической культурой и спортом являются главным исполнительно-распорядительным звеном общей системы управления изучаемой отраслью. При этом основной задачей специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, кроме выработки государственной политики в установленной сфере деятельности и финансового обеспечения ее реализации, является своевременное внесение законодательных инициатив для осуществления нормативно-правового регулирования.

2. В целом, принятие 4 декабря 2007 года Федерального закона № 329 –ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и последующее развитие сопряженного с ним массива законодательства является существенным шагом вперед с точки зрения качества и эффективности нормативно-правового регулирования физической культуры и спорта. Сегодня он содержит правовые механизмы, закрепляет и упорядочивает большинство общественных отношений в исследуемой области деятельности. Однако, по-прежнему, существуют вопросы контроля его реализации и совершенствования.

3. Основой для развития нормативно-правовой базы являются так называемое «мягкое право» - стратегические и программные документы (Концепции, Стратегии, Национальные проекты, федеральные и

Государственные целевые программы), которые определяют вектор развития физической культуры и спорта на ближайшую и отдаленную перспективу.

В настоящее время, по поручению Президента РФ В.В. Путина от 03.05.2019 года Минспорт России приступил к разработке проекта новой отраслевой стратегии, рассчитанной на период до 2030 года. В соответствии с целью новой стратегии, для решения текущих ее задач будут разрабатываться и приниматься различные нормативно-правовые (законодательные) акты.

Вместе с тем, сам процесс правового регулирования физической культуры и спорта, по нашему мнению, должен быть специально организован, осуществляться целенаправленно на концептуальной основе и преследовать определенные государственные цели.

Список использованной литературы:

1. Братановский С.Н. Организационно-правовое регулирование управления в сфере физической культуры и спорта / С. Н. Братановский, Е. Н. Сидоров. — Саратов, Из-во Саратовского университета, 1999. – 115 с.
2. Грибанов Д.В. Стратегии и программы как специфические правовые документы в сфере инновационного развития [Текст] / Д.В. Грибанов// Российская юстиция. - 2011. - № 11.
3. Инаев М.А., Вольский В.В. Правовая организация управления физической культурой и спортом в Российской Федерации. В сборнике: Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения Сборник статей по материалам X международной научно-практической конференции . 2018. С. 31-36.
4. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря.

5. Кочерга П.С. Правовое регулирование организации и деятельности муниципальных органов управления физической культурой и спортом. Образование и право. 2017. № 7. С. 163-169.

6. Мартемьянова М.Ю., Захарова С.А. Правовое обеспечение организации деятельности органов управления сферы физической культуры и спорта. В сборнике: Физическая культура и спорт: наука, образование, технологии материалы региональной научно-методической конференции магистрантов. Уральский государственный университет физической культуры, Отдел производственной практики. 2018. С. 336-340.

7. Моисеева А.И., Нагих С.И. Система управления физической культурой и спортом в субъекте Российской Федерации (На материалах г.Москвы) Евразийский научный журнал. 2015. № 12. С. 116-119

8. Орлова Е.В. Спорт как объект правового регулирования в России // Спорт: экономика, управление, право. - 2006. - № 3. - С. 16-20.

9. Рожков П.А. Усиление государственной политики в сфере физической культуры и спорта // Спорт для всех. 2000. № 4.

10. Сердюков А.В. Спортивное право как комплексная отрасль законодательства: монография. М.: Юрлитинформ, 2011. - 189 с.

11. Федеральный закон от 04.12.2007 N 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) Документ предоставлен Консультант Плюс www.consultant.ru

12. Чесноков А.Н. Формирование и систематизация законодательства о физической культуре и спорте: Автореф. дис. . канд. юрид. наук: 12.00.01 / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. - М., 2007. - 25 с.

(© Д.Г. Петренко, 2020)