ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СПОРТИВНОГО ПРАВА В РОССИИ

УДК 34:796

Н.В. ДРАНИЧНИКОВА, С.А. ЗАХАРОВА, А.Б. СЕРГЕЕВ

Спорт – социальное явление, которое оказывает влияние на различные сферы общества: экономику, менеджмент, культуру, образование, международные отношения, политический процесс. Во всем мире наблюдается развитие спортивного права. Объясняется это тем, что в спорт привлекаются большие финансовые потоки. Можно с уверенностью сказать, что спорт как бизнес зависит от рыночных отношений.

Смысл спортивного права связывается с социальной значимостью спорта. Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (далее – Закон о физической культуре и спорте), разделяя понятия «физическая культура» и «спорт», не толкует последний как составную часть физической культуры, а дает следующее определение: «Спорт – сфера социально-культурной деятельности как совокупность видов спорта, сложившаяся в форме соревнований и специальной практики подготовки человека к ним» [3].

За последнее время правовые отношения в спорте претерпели существенные изменения, поэтому ранее появившиеся нормы и новые нормы права о спорте, объединившись, вызывают необходимость определения их принадлежности к той или иной части системы права.

Понятие «спортивное право» возможно рассматривать в зависимости от контекста в различных значениях:

• как отрасль права;

• как комплексную отрасль законодательства;

• как науку, исследующую закономерности формирования и функционирования спортивного права;

• как учебную дисциплину [9, с. 36].

В российской правовой науке И. С. Кузнецов одним из первых определил спортивное право как отрасль законодательства, охватывающую нормативные акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе подготовки спортсмена к спортивным соревнованиям и участия в них, а также участия юридических лиц в деятельности, связанной с организацией и проведением спортивных мероприятий, как на национальном, так и на международном уровнях [6, с. 2].

Рассуждая о месте спортивного права в системе права России С. В. Алексеев отмечает, что спортивное право является комплексной отраслью наряду с маркетинговым, транспортным, банковским, корпоративным, финансовым и др. [5, с. 134]. Поэтому объективно первая правовая проблема связана с регулированием общественных отношений в обсуждаемой сфере и заключается в согласованности нормативно-правовой базы, её непротиворечивости и внутреннего единства. К сожалению, решение названной проблемы находится на первоначальном этапе осуществления. Такое состояние во многом объясняется тем, что система норм, охватывающих отношения, возникающие в сфере физической культуры и спорта, – это новое направление российской юриспруденции, следовательно, ошибки неизбежны.

Закон о физической культуре и спорте устанавливает правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта в Российской Федерации, определяет основные принципы законодательства о физической культуре и спорте. В этом законе существенно расширен и уточнен понятийный аппарат. Впервые введены такие понятия, как: массовый спорт, национальные виды спорта, паралимпийское и сурдлимпийское движения, правила видов спорта, спортивная дисциплина, спортивная федерация, спорт высших достижений, физическая подготовка, спортивные сооружения и др. Названным Законом вводится новый вид общественного объединения – спортивная федерация, целью которой является развитие одного или нескольких видов спорта, их пропаганда, проведение спортивных мероприятий и подготовка спортсменов спортивных сборных команд.

По мнению А. Т. Сихарулидзе, С. В. Алексеева, Закон о физической культуре и спорте позволил:

• придать системе управления спортивным движением оптимальную управляемость, целенаправленность и гарантированность;

• создать условия для разработки долговременной программы развития этой системы (и такая программа принята [4]);

• охватить единым нормативным регулированием спортивные отношения, во многом опосредованные многообразием национальных спортивных законодательств;

• повысить эффективность разрешения споров в сфере спорта [8, с. 234].

Однако А. А. Соловьев считает, что этот Закон не смог полностью преодолеть существенную разрозненность нормативных актов в области спорта, даже с учетом значительных изменений (16 поправок), вносившихся в него в последующие годы [9, с. 4]. Среди них – комплекс мероприятий, направленный на предотвращение допинга в спорте и борьба с ним (ст. 26) [3]. С данным суждением согласны А. Т. Сихарулидзе и С. В. Алексеев. К неотложным проблемам относят незавершенность правовой регламентации главы 4 Закона о физической культуре и спорте, посвященной подготовке спортивного резерва. Правовой пробел заключается в отсутствии конкретных правовых механизмов реализации, в том числе в неопределенности статуса организаций, осуществляющих подготовку спортсменов, отсутствии прав, обязанностей и порядка деятельности этих организаций.

Другой нерешенной проблемой является совершенствование правового статуса спортивных федераций (в части оптимизации их взаимодействия с органами управления физической культурой и спортом) и др. [8, с. 68].

Перечислить все проблемы не представляется возможным, но в классификационном порядке их можно представить так:

1. Проблемы трудовых, гражданских, финансовых отношений в сфере спортивной деятельности.

2. Актуальные проблемы государственной защиты прав спортсменов.

3. Особенности содержания правового статуса субъектов в области физической культуры и спорта. О последней проблеме свидетельствует то обстоятельство, что с 2009 года приостановлено (в настоящее время вновь продлено приостановление теперь уже до 2015 года [2]) действие ст. 7 названного Закона относительно полномочий по оформлению и ведению спортивных паспортов и расходованию средств на осуществление переданных соответствующих полномочий.

К отдельному блоку правовых проблем профессионального спорта следует отнести проблемы спортивного правопорядка:

1. Проблемы технико-юридического характера включают следующие вопросы:

• своевременное правовое реагирование на изменения общественных отношений в спорте;

• точное комментирование (восприятие) существа норм права.

2. Проблемы обобщения, систематизации и кодификации существующей нормативно-правовой базы.

3. Проблема прогнозирования: правильного определения направлений совершенствования правовой базы [5, с. 275].

Как показывает анализ проблем, их решение не зависит от власти субъектов Федерации. Закон о физической культуре и спорте учитывает вопросы, связанные с разграничением полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Значительно изменились условия функционирования всех структур, непосредственно связанных со спортом. Это касается и спортивных федераций, и общественных организаций, и развития массового спортивного движения, и детско-юношеского спорта.

К ведению субъектов Российской Федерации отнесен незначительный перечень полномочий, указанных в ст. 8 названного Закона:

1) определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта в субъектах Российской Федерации, принятие и реализация государственных региональных программ развития физической культуры и спорта и межмуниципальных программ в области физической культуры и спорта;

2) учреждение почетных званий, наград, премий и иных форм поощрения в области физической культуры и спорта субъектов Российской Федерации;

3) организация и проведение региональных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий и межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, а именно:

а) установление порядка проведения региональных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий и межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий на территориях субъектов Российской Федерации;

б) утверждение и реализация календарных планов официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий субъектов Российской Федерации;

в) содействие обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий на территориях субъектов Российской Федерации;

г) информационное обеспечение региональных и межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

4) утверждение порядка формирования и обеспечение спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации, а именно:

а) наделение статусом «Спортивная сборная команда субъекта Российской Федерации» коллективов по различным видам спорта, включенным во Всероссийский реестр видов спорта;

б) материально-техническое обеспечение, в том числе обеспечение спортивной экипировкой, финансовое, научно-методическое, медико-биологическое, медицинское и антидопинговое обеспечение спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации;

в) обеспечение подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации;

5) организация развития национальных видов спорта, в том числе установление порядка проведения спортивных мероприятий по национальным видам спорта, развивающимся в субъектах Российской Федерации;

6) присвоение спортивных разрядов и квалификационных категорий спортивных судей в порядке, установленном Положением о Единой всероссийской спортивной классификации и Положением о спортивных судьях;

7) реализация мер по развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта в субъектах Российской Федерации;

8) организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области физической культуры и спорта;

9) обеспечение деятельности региональных центров спортивной подготовки;

10) осуществление иных установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации полномочий.

Концептуальный подход к разрешению всего комплекса правовых проблем в спортивном праве в целом и его содержание опосредуются тем, что преодоление всего множества проблем – есть путь длительный и его успех во многом предопределяется условием создания и совершенствования правового механизма регулирования общественных отношений, формирование которых мы наблюдаем, да и сами в нём (формировании) участвуем.

Представляется необходимым остановиться на понимании правовой категории «механизм правового регулирования».

Согласно общей теории права категория «механизм правового регулирования» рассматривается как система юридических средств, взятая в единстве, и при помощи которых осуществляется результативное правовое воздействие на общественные отношения, поведение людей. «Понятие «механизм правового регулирования» призвано, образно говоря, отразить анатомию правовой действительности с ее динамической стороны» [7, с. 213]. «Анатомию правовой действительности» в спорте представляют такие составляющие механизм элементы, как:

• нормы права;

• юридические факты, в том числе и акты (факультативный элемент);

• правоотношения;

• акты реализации прав и обязанностей;

• правоприменительный акт, носящий охранительный характер.

Ряд учёных считает данный элементный состав исчерпывающим. Нам же представляется более правильной позиция другой категории учёных и практиков. По их обоснованным утверждениям, в механизм правового регулирования следует включить также правосознание, правовую культуру* [7, с. 213], правомерное поведение. Без наличия этих компонентов мы не создадим действительно эффективную правовую базу спорта.

Так, следствием несформированности правосознания является:

• самоуверенность в хорошей юридической подготовке при фактическом незнании

* Правовая культура – это качественное состояние правовой жизни общества, выражающееся в достигнутом уровне совершенства правовых актов, правовой и правоприменительной деятельности, правосознания и правового развития личности, положительно влияющее на общественное развитие и поддержание самих условий существования государства и общества.

законов (недостаточность правовых знаний – правовой инфантилизм). Как результат – вольное обращение с законами либо с оценками юридической ситуации (при отсутствии корыстных целей – правовой дилетантизм);

• отрицание социальной ценности права;

• осознанное игнорирование требований закона (правовой нигилизм).

Особую опасность при наличии несформированного правосознания представляет ситуация массовости названного явления. Следует признать, что если у правоисполнителей (спортсменов, тренеров, организаторов соревнований, спортивных судей и пр.), правоприменителей (государственные органы, которые применяют нормативные действия в случаях допущения нарушений норм законодательства о спорте) будет отсутствовать правовая культура, правосознание, то никакой правовой механизм без названных элементов, сколь бы совершенен он ни был, не позволит достичь в спорте тех результатов, к которым мы стремимся и ожидаем.

Такое положение (отсутствие правосознания) приводит к:

• массовому несоблюдению и неисполнению юридических предписаний;

• подмене законности целесообразностью (интересами региона, экономическими мотивами и пр.);

• прямым умышленным нарушениям действующих законов и иных нормативных правовых актов.

О высоком уровне имеющихся в настоящее время правонарушений (как следствие, отсутствие правосознания) свидетельствуют изданные правоохранительные нормы, в том числе в уголовном законодательстве. Это реагирование государства на массовые случаи проявления нигилизма в худшей его форме:

• подкуп спортсменов, спортивных судей, тренеров, руководителей команд и других участников или организаторов профессиональных спортивных соревнований, а равно организаторов или членов жюри зрелищных коммерческих конкурсов в целях оказания влияния на результаты этих соревнований или конкурсов (ч. 1 ст. 184 УК РФ);

• незаконное получение спортсменами денег, ценных бумаг или иного имущества, переданных им в целях оказания влияния на результаты указанных соревнований, а равно незаконное пользование спортсменами услугами имущественного характера, предоставленными им в тех же целях (ч. 3 ст. 184 УК РФ);

• незаконное получение денег, ценных бумаг или иного имущества, незаконное пользование услугами имущественного характера спортивными судьями, тренерами, руководителями команд и другими участниками или организаторами профессиональных спортивных соревнований, а равно организаторами или членами жюри зрелищных коммерческих конкурсов в целях оказания влияния на результаты соревнований.

Следует отметить, что за данные преступления усилены размеры и виды наказания. В декабре 2011 г. в Уголовный кодекс Российской Федерации введен новый вид наказания (помимо штрафов и лишения свободы) – принудительные работы [4] на срок до 5 лет (для ОПГ) [1].

Мы можем прийти в тупик, до бесконечности ужесточая санкции за нарушения правовой сферы, поэтому снижение угрозы массового нарушения норм в спорте должно достигаться другими средствами. Среди таких средств хотелось бы выделить высокий уровень правосознания. Формирование у участников субъектов правоотношений в сфере спорта должного правосознания (как минимум, отсутствие нигилистических тенденций) уже будет означать решение большой проблемы, заключающейся в следующем: «вывод действий»в спорте из теневого сектора в правовое поле. Это очень важно и будет ознаменовать первый уровень успеха.

Кто может решить эту проблему? Ответ сложный. Многие органы, как государственные, так и общественные могут вносить посильную лепту в решение этой проблемы. Но, как нам представляется, первостепенную роль здесь должны решать вузы (образовательные, повышения квалификации). Например, Уральский государственный университет физической культуры осуществляет подготовку юристов-специалистов в области спортивного права.

Однако изжить нигилистическое отношение к законам – это только первый уровень в решении вышеназванной проблемы.

Второй уровень заключается в формировании качественного правосознания. Для этого важно правильно воздействовать на мотивационную сторону правомерного поведения спортсменов и других участников правоотношений и исключить такую составляющую правомерного поведения,

как маргинальное, то есть правомерное поведение, вытекающее из страха перед применением мер государственного принуждения, боязнь наказания и неотвратимости ответственности.

И последний уровень, завершающий решение данной проблемы, но являющийся самым сложным, – это сформировать у спортсменов внутреннюю убежденность в ценности права и государственных установлений, глубокое осознание необходимости подчинения требованиям правовых норм.

Достижение такого уровня правосознания у спортсменов снимет множество проблем с разработкой новых законов, уточняющих и детализирующих уже принятые и действующие. Однако урегулировать все ситуации, возникающие в общественных отношениях, в том числе в и в сфере спорта, невозможно.

Таким образом, в качестве выводов следует обозначить:

1. Интенсивное и плодотворное развитие физкультурно-спортивной деятельности возможно посредством создания правового поля, лишённого пробелов, внутренних и внешних противоречий.

2. Функционирование права и его эффективное воздействие на развитие спорта зависит от наличия совершенного правового механизма регулирования общественных отношений в области физической культуры и спорта.

3. «Классическую» структуру правового механизма регулирования общественных отношений в области физической культуры и спорта следует расширить, включив правосознание, правовую культуру.

Именно правосознание является основным элементом системы средств разрешения многочисленных проблем в области правового регулирования правоотношений в сфере спорта.

4. При формировании у спортсменов правосознания важно достигать третьего его уровня, когда правомерное поведение есть результат внутренней убежденности в необходимости права, глубокого осознания важности подчинения требованиям правовых норм.

5. Основное бремя формирования правосознания высокого уровня должно возлагаться на высшие учебные заведения, институты повышения квалификации.

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 28.07.2012 № 141-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954; доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.07.2012).

2. О приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и признании утратившими силу отдельных положений статьи 2 Федерального закона «О внесении изменения в статью 31 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»: Федер. закон Рос. Федерации от 6 ноября 2011 г. № 301-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 45. Ст. 6331.

3. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федер. закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (ред. от 28.07.2012 № 136-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242; официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 30.07.2012).

4. О Федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы» : постановление Правительства Рос. Федерации от 11 января 2006 г. № 7 (ред. от 20.07.2012 № 744) // Собр. законодательстваРос. Федерации. 2006. № 3. Ст. 304; доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.07.2012).

5. Алексеев С.В. Спортивное право России [Текст] / С.В. Алексеев: учеб. / под ред. д.ю.н., проф. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТА-ДАНА, Закон и право, 2012. 1055 с.

6. Кузнецов И.С. Спортивное право России как отрасль российского законодательства [Текст] / И.С. Кузнецов // Спорт: экономика, право, управление. – 2004. – № 4. – С. 2.

7.Мелехин А.В. Теория государства и права [А.В. Мелехин] : учеб. М. : Маркет ДС, 2007. 633 с.

8. Сихарулидзе, А.Т. Актуальные проблемы спортивного права и спортивного законодательства на современном этапе [Текст] / А.Т. Сихарулидзе, С.В. Алексеев // Спорт: экономика, право, управление. – 2011. – № 2. – С. 3–10.

9. Соловьев А.А. Систематизация законодательства о спорте (российский и зарубежный опыт) [Текст] / А.А. Соловьев: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М. : Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2011. 54 с.