

Правовое регулирование государством развития физической культуры и спорта – доминирующее направление управленческой стратегии страны Legal regulation of the state of development of physical culture and sport – the dominant direction of the management strategy of the country

Рибчи́ч Иван Евстахи́евич, аспирант кафедры социальной и гуманитарной политики Харьковского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Украина

Ribchich I. Ye., postgraduate student of social and humanitarian policy of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration Prezydent Ukraine, Ukraine

E-mail: parubchak_io@ukr.net

УДК 351:796.011.1:615.825

Аннотация. Исследованы условия формирования нормативно-правовой базы отрасли физической культуры и спорта в странах постсоветского пространства. Рассмотрено деятельностно-активистское понимание активных стратегий участия государства в управлении физической культурой и спортом. Изучена возможность комплексного подхода органов государственной власти и местного самоуправления к формированию правово-финансового механизма функционирования системы массового спорта. Проанализировано главные аспекты стратегии государственной политики регуляции процесса развития физической культуры и спорта на современном этапе развития общества переходного периода.

Abstract. To study the conditions of formation of legal base of physical culture and sports in the post-Soviet countries. Considered action-activist understanding of active policies of state involvement in the management of physical culture and sports. The possibility of an integrated approach of public authorities and local self-government to the formation of the legal and financial mechanism of the system of mass sports. Analyzed the main aspects of the strategy of the state policy of regulation of development remain physically culture and sport at the present stage of development of a society in transition.

Ключевые слова: регулирование, государственная политика, теоретико–методологические аспекты, спорт, общество, физическая культура, законодательство, переходный период, управление.

Keywords: regulation, public policy, theoretical and methodological aspects, sport, society, physical culture, legislation, management.

Постановка проблемы и ее связь с важными научными и практическими заданиями.

Невнимание к изучению преемственности, творческому переосмыслению предшествующего опыта в правовом регулировании физической культуры и спорта мешает построению гармоничного, непротиворечивого, современного законодательства о физической культуре и спорте. Именно глубокий историко-правовой анализ развития правового регулирования физической культуры и спорта дает ключ к его модернизации и гармонизации в соответствии с требованием международного физкультурно-спортивного движения.

Важность занятием физической культурой и спортом заключается в том, что высокий потенциал человека, его здоровый образ жизни – не самоцель, а естественная необходимость, на базе которой растет могущество и безопасность страны, формируется духовно и интеллектуально развитая личность, способная на высшие проявления человеческих качеств [9]. Анализировать и раскрывать понятие права на занятие физической культурой и спортом необходимо по причине, того, что как физкультура, так и спорт – это часть культуры человека [2]. Данное право теснейшим образом связано с основным естественным правом человека, получаемым им при рождении – правом на жизнь, являющимся также основной предпосылкой для осуществления всех остальных прав и свобод человека, и имеет высочайшую значимость.

Анализ исследований, в которых изначально рассматривалась указанная проблематика.

Теоретическим и прикладным вопросам правового регулирования физической культуры и спорта, систематизации законодательства о физической культуре и спорта

посвящены работы представителей разных отраслей науки. В целом, эти работы посвящены характеристике и анализу современной нормативной правовой базе упомянутой отрасли физической культуры и спорта [7]. Достаточно подробно в этих работах анализируются отдельные проблемы государственного регулирования большинства институтов современного спортивного движения. Однако, следует обратить внимание на тот факт, что целостного комплексного анализа влияния государственного регулирования на развитие физической культуры и спорта, взаимодействия государственных органов и спортивных общественных организаций в настоящее время отсутствует.

Анализ научных исследований в области спорта показывает, что основная направленность в деятельности спортивных организаций связана с отношением государства к спорту, особенно к спорту высших достижений и к массовому спорту, что выражается в вовлечении государства в различные нормативно-правовые акты и договоры [5]. Новые институты, призванные положить начало трансформации отношений собственности, развитию рыночных отношений и частного предпринимательства в спорте, оказались не способны справиться с возложенными на них задачами.

Определение неразрешенных раньше частей общей проблемы, которым посвящена статья.

Включение спорта в орбиту не только внутренней социальной политики государства, но и мировой политики в целях демонстрации политической мощи нации с помощью успехов в международных состязаниях, следует рассматривать как неперспективный и экономически несостоятельный путь развития спорта. Спорту необходим принципиально новый функционирующий институциональный базис, который будет определять характер дальнейшей трансформации в этой сфере [4]. Должны приниматься меры по развитию государственной системы здравоохранения, поощряться деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому благополучию.

Поэтому необходим поиск оптимальных путей систематизации законодательства, что, в свою очередь, является необходимым условием обеспечения эффективности правового регулирования общественных отношений в области физической культуры и спорта. От нахождения оптимальной структуры законодательства о физической культуре и спорте во многом зависит, останется ли оно разрозненным комплексом, опосредуемым слабыми координирующими связями, или же превратится в стройную комплексную отрасль законодательства с вертикальными связями управления.

Формулирование цели статьи, постановка задач.

Цель научного исследования состоит в определении главных теоретико – методологических аспектов стратегии государственной политики правового регулирования развития физической культуры и спорта в стране.

Для этого следует разрешить следующие задачи:

1. Исследовать условия формирования нормативно-правовой базы сферы физической культуры и спорта в странах постсоветского пространства.
2. Рассмотреть деятельностно-активистское понимание активных стратегий участия государства в управлении отраслью физической культуры и спорта.
3. Изучить комплексный подход органов государственной власти и местного самоуправления в формировании правово-финансового механизма функционирования системы массового спорта.
4. Проанализировать аспекты стратегии государственной политики регуляции процесса развития физической культуры и спорта на современном этапе развития общества переходного периода.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.

Право на занятие физической культурой и спортом – важная как социальная так и личная ценность, имеющее свое индивидуальное содержание и форму и, по сути, являющееся и главным средством, и целью общественного развития. Это – воспитание здорового поколения, всесторонне подготовленного, поощрение и развитие массового спорта, активное вовлечение в физкультурное движение самых широких слоев населения, достижение органического единства [6]. Расширен круг вопросов, касающихся всестороннего развития личности не только средствами физического воспитания, спорта и туризма, но и оздоровительной направленностью деятельности государственных систем здравоохранения. Основные права и свободы граждан в анализируемой сфере подкреплены системой политических, идеологических и материальных гарантий.

Принцип обеспечения права каждого на свободный доступ к физической культуре и спорту как к необходимым условиям развития физических, интеллектуальных и нравственных способностей личности должен быть гарантирован для всех категорий граждан и групп населения. В связи с этим целесообразно закрепление права каждого на свободное занятие физической культурой и спортом, что придаст рассматриваемому праву особый механизм реализации, обеспечит его повышенной правовой охраной и исключит возможность его изменения или отмены в рамках действующей. Право является социальной предпосылкой существования человека, личности; право, как социокультурная ценность всегда имеет различное звучание в разных цивилизациях.

Важно улучшить пропаганду физической культуры и спорта, сосредоточив внимание на развитии потребности у людей к ежедневным занятиям физической культурой, популяризации комплексов упражнений для различных возрастных групп населения, широком показе лучшего опыта организации физкультурной и спортивной работы. Важнейшим направлением государственной политики является физическое воспитание граждан. Правовое регулирование отношений по физическому воспитанию населения сопровождалось возложением определенных обязанностей на государственные и муниципальные органы, а также на государственные и негосударственные организации.

Вместе с тем происходят социально-экономические изменения и сложились определенные предпосылки к совершенствованию законодательной базы, которые потребовали изменения действующего законодательства, приведение его в соответствие с новыми условиями в области физкультуры и спорта. Исполнение государством всего вышесказанного и будет способствовать укреплению здоровья человека и развитию физической культуры и спорта. Однако, недостаток в том, что не у всех категорий граждан имеется материальная возможность воспользоваться услугами спортивных заведений.

В обязанность государства входит обеспечить население необходимым количеством спортивных сооружений; установить порядок доступа к пользованию данными сооружениями, учитывающий возможности различных категорий населения; обеспечить и стимулировать создание учреждений дополнительного образования спортивной направленности; стимулировать проведение спортивных соревнований. Под понятием права на занятие физической культурой и спортом подразумевается полноценный элемент правового статуса личности. Это подтверждается тем, что четко определяются субъекты при реализации данного права, а также конкретные права и обязанности сторон, а именно: права граждан и обязанности государства, связанные с осуществлением их права на занятие физической культурой и спортом. Физическая культура и спорт – одна из отраслей социальной сферы, выполняющая комплекс важных социокультурных функций [3]. Законодательство в области физической

культуры и спорта – основа эффективной реализации государственной политики в этой области.

Существующая нормативная правовая база физической культуры и спорта, как представляется, с одной стороны не в полной мере соответствует современным потребностям развития отечественной физической культуры и спорта. С другой стороны, сложность организационной структуры современного спортивного движения, взаимодействие различных соционормативных регуляторов в физкультурно-спортивной сфере общественных отношений также актуализует проблему совершенствования законодательства в сфере физической культуры и спорта.

В результате систематизации устраняются противоречия между правовыми нормами, отменяются и создаются новые, более совершенные, отвечающие потребностям общественного развития. Они группируются по особым системным признакам, сводятся в кодексы, собрания законодательства и другие акты. Недостаточно полно отрегулированы обязанности субъектов физкультурного и спортивного движения в области финансового обеспечения их деятельности; прав и обязанностей спортивных клубов, связанных с подготовкой и использованием спортсменов высокого уровня; не определены конкретные источники финансовой поддержки спортивно-образовательных учреждений различного уровня и различных форм собственности.

Существенным недостатком современного законодательства является и то, что он по существу не содержит норм, направленных на регулирование экономической деятельности организаций физической культуры и спорта как участников складывающегося рынка спортивных и физкультурно-оздоровительных услуг. В нем отсутствует указание на государственные стандарты в области физической культуры и спорта, требуют уточнения положения, связанные с лицензированием и сертификацией спортивно-оздоровительных услуг.

В настоящее время развитие современного законодательства в сфере физической культуры и спорта происходит за счет принятия подзаконных актов. Это вызвано с одной стороны несовершенством базового отраслевого законодательства о физической культуре и спорте, с другой сложностью внутренней структуры физической культуры и спорта на современном этапе все это указывает на субсидиарную роль государства в развитии физической культуры и спорта, в том числе и законодательства.

Предпринимаемые периодические попытки модернизации действующего законодательства в сфере физической культуры и спорта путем внесения отдельных поправок в действующие редакции нормативных правовых актов, показали свою низкую эффективность, так как в своей методологической основе эти поправки базировались на устаревших абстрактных схемах и моделях нормотворчества. Следует учитывать также, что в настоящее время реально сложилась полноценная социальная отрасль – физкультурно-спортивная, со своим специфическим производством и производимой продукцией: показателями оздоровления населения, спортивными достижениями, растущей производственной базой, кадровым потенциалом [1].

Развитие экономических и других отношений в обществе значительно опережало развитие правового регулирования этих отношений: по сути принимаемые законы констатировали сложившуюся к моменту их принятия ситуацию, нисколько не способствуя упорядочению последней. Огромное количество правовых актов оказывает существенное влияние на ситуацию в таких сферах, как налогообложение, банковская деятельность.

Спорт представляет собой социально-экономический комплекс, в котором реализуются, с одной стороны, социальная программа государства по формированию физической культуры человека, с другой стороны, предпринимательская деятельность

спортсменов-профессионалов и спортивных функционеров, целью которой является производство спортивного зрелища, приобретающего форму товара [8]. Не исключая тесного взаимодействия между массовым и профессиональным спортом, все же, следует признать, что это самостоятельные явления, которые на современном этапе развития начинают носить более обособленный характер. Это обособление относится не только к целевым установкам, мотивации участников массово обеспечению, а также к системе отбора спортсменов, построения системы подготовки, планирования и проведения соревнований.

Экономическая эффективность функционирования, в частности, массового спорта не может быть оценена конкурентным рынком, конкурентоспособностью продукции и услуг этой сферы деятельности. Поэтому, спорт в целом и в отдельных его составляющих сферах не может восприниматься как область производственно-экономической деятельности предприятий, входящих в состав отрасли. Условность заключается в том, что профессиональный олимпийский и коммерческий спорт отличается именно самостоятельной сферой обращения «спортивного» товара, не имеющего заменителей, или взаимозаменяемых товаров.

С изменением макроэкономической среды происходит трансформация самого государства как особого рода организации и регулирования спортивного комплекса в стране. При этом, несмотря на то, что именно государственный аппарат выступает инициатором системных изменений и формирует новые формальные нормы и правила, связанные с функционированием институциональной среды, он является также одним из активных участников рыночных взаимодействий, приобретая особенно конфликтные формы в период системной трансформации. Непосредственным результатом существующего институционального устройства становится рост бюрократического аппарата и расширения возможностей для коррупции.

За последние годы отмечается значительное удорожание спортивных соревнований, обусловленное повышением требований к условиям их проведения; появлением и развитием видов спорта, имеющих в своей основе дорогостоящую предметную деятельность; увеличением представительности и расширением программы проводимых соревнований; повышением требований к организационному, судейскому, врачебному и информационному обеспечению. Вполне очевидно, что уход государства из профессионального спорта может осуществляться постепенно, по мере создания институциональных субституты негосударственного характера, осуществляющего предоставление того же самого общественного блага, деятельности в сфере профессионального спорта. В этой ситуации важно поддерживать рациональное число объектов государственной собственности и государственной поддержки, постоянно совершенствуя механизм контроля и управления этими объектами.

Признание частной собственности не только в профессиональном, но и массовом спорте позволяет преодолеть ограниченность классического подхода, предполагающего только смену форм вмешательства государства в экономику: с помощью высоких государственных расходов и бюджетного дефицита, либо механизмов денежно-кредитного регулирования. С изменением характера социального и экономического развития страны неразрывно связано изменение соотношения между государственной и частной формами собственности в спорте. Согласно теории прав собственности, в обществе по мере расширения масштабов экономической деятельности, ускорения технических изменений, усложнения информационной среды не только более важным для процветания, но и необходимым для выживания становится институт частной собственности [10]. В государственной собственности могут находиться объекты, через которые государство реализует цели развития и популяризации спорта в стране, в основном массового, и таким образом решает в этой

сфере деятельности не политические и экономические задачи, а социальные и культурно-общественные. Дело в том, что для решения задач развития массового спорта сегодня использование ресурсов только государственных и местных бюджетов недостаточно.

В то же время следует иметь в виду, что спортивные предприятия в организационно-правовой форме унитарных государственных предприятий пока еще сохраняют стереотипы «нерыночного» поведения, характеризуются неэффективным использованием объектов, находящихся в их оперативном управлении, а также недостаточной прозрачностью деятельности. В спорте возможно использование акционирования и механизмов управления смешанной собственностью на основе представления интересов государства по договору и передачи пакета акций в доверительное управление. Важное значение имеет также распространение идеологии, направленной на возрождение частично утраченной традиции бережного отношения граждан к социально значимым спортивным сооружениям государственной собственности, и создание неформальных институтов. В этой связи повышение эффективности управления объектами государственной собственности может стать одним из способов снижения дефицита бюджета и повышения платежеспособности страны.

Спорт должен служить источником доходов государственного бюджета и обеспечивать выполнение социальных функций, может стать источником противоречивости государственного регулирования. Правила игры для спортивных унитарных и коммерческих предприятий сегодня различаются. Хотя частный бизнес обычно предъявляет более эластичный спрос и проявляет большую активность в своей деятельности, однако он не всегда может составить конкуренцию спортивным предприятиям, пользующимся огромной финансовой и иной поддержкой со стороны государства. Имеются примеры и в других видах спортивной деятельности. В этих условиях формируется особый тип национального сознания, когда получение средств, льгот или привилегий со стороны государства рассматривается как успех для осуществления деятельности. Государство, разрабатывая нормативы развития, финансирования спорта, а также устанавливая порядок образования и использования финансовых ресурсов, льгот, стимулов, поддержки и иные «правила игры» для обеспечения деятельности спортивного комплекса, должно выстраивать систему взаимодействия между всеми элементами инфраструктуры спорта. В этой системе важно отказаться от принципа патернализма и ответственности государства за обеспечение комплекса условий развития спортивного комплекса. В большей мере проявляют себя неформальные связи, в отличие от стабильного общества, где действуют в основном формальные связи, то это обстоятельство усложняет процесс управления в сфере спорта и выдвигает в качестве первоочередной проблему определения общих интересов.

Когда государства не выделяют необходимых средств на развитие массового спорта, выступая активным участником в деле развития профессионального спорта, не формируются необходимые условия функционирования рыночного механизма в спорте. Государственные средства воспринимаются их потребителями как бесплатные, безвозвратные и безадресные. Такая ситуация объясняется нередко исторически сложившейся практикой предоставления дешевых или бесплатных государственных кредитов, а также отсутствием прецедентов и процедур контроля и возврата вложенных средств.

Низкая ответственность по обязательствам свойственна не только получателям государственных средств, но и самим государственным органам. И хотя существующая законодательная база предоставляет достаточно полномочий для защиты инвесторов,

складывающаяся практика показывает, что в сфере спорта все еще сохраняются стимулы экономических субъектов к поиску политической ренты. Использование спорта в политической борьбе, для прославления, самоутверждения или укрепления авторитета и получения связанных с этим материальных, социальных или иных преимуществ обозначает смену мотива, следовательно, и существа деятельности. Изменение смысла влечет за собой изменение цели, в соответствии с изменением которых должен меняться состав средств, методов, форм организации и регулирования.

Формулирование выводов и перспектив последующих исследований в данном направлении.

Одной из главных задач государства является удовлетворение общих человеческих потребностей, в том числе потребностей в здоровом образе жизни и в занятиях физической культурой и спортом. Будущее любой страны определяется физическим и духовным здоровьем членов общества. Понимание этого должно привести к усилению роли физической культуры и спорта в деятельности по укреплению государства и общества. Активное использование физической культуры и спорта в поддержании и укреплении здоровья населения должно стать залогом сильного и здорового государства. Государствам, особенно в условиях институциональной трансформации необходимо ограничить свои интересы только задачами создания условий для занятия физической культурой широких масс граждан, активизировав свою деятельность на этом направлении, и перейти к созданию экономических и правовых условий для функционирования частного бизнеса и других институтов, используя в основном косвенные способы воздействия на управляемые субъекты и объекты спортивного комплекса.

Правовое регулирование физической культуры и спорта заключается в определении приоритетов государственной политики, распределении полномочий между уровнями государственной власти и поощрении со стороны государства деятельности, которая способствует укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта. Также, государство ставит перед собой задачу охватывать спортивными и физкультурно-оздоровительными мероприятиями все возрастные группы населения. Работа государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций должна строиться таким образом, чтобы физическая культура и спорт присутствовали в жизни человека систематически.

Список литературы и примечания

1. Бородулькина Е. С. Совершенствование конституционного регулирования в области физической культуры и спорта / Екатерина Сергеевна Бородулькина // *Спортивное право в Республике Беларусь: сборник статей.* - Минск: Редакция журнала "Промышленно-торговое право", 2011. - [Вып. 1]. - С. 59-70.
2. Вулах М. Г. Опыт правового регулирования отношений в сфере физической культуры и спорта в странах Европы / М. Г. Вулах // *Вестник Евразийской академии административных наук.* - Москва. - 2009. - № 3. - С. 20-24.
3. Гребнев Р. Д. Конституционно-правовые вопросы государственного управления спортом / Р. Д. Гребнев // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Юридические науки.* - Москва. - 2011. - № 2. - С. 22-28.
4. Дробышевская К. В. Правовые аспекты обеспечения безопасности физической культуры и спорта / Ксения Викторовна Дробышевская // *Спортивное право в Республике Беларусь: сборник статей.* - Минск: Редакция журнала "Промышленно-торговое право", 2011. - [Вып. 1]. - С. 102-121.
5. Евтеев А. В. О некоторых подходах к исследованию механизма правового регулирования в спорте / А. В. Евтеев // *Право и государство: теория и практика.* - Москва. - 2011. - № 10. - С. 126-135.
6. Евтеев А. В. Правовое регулирование физической культуры и спорта за рубежом: опыт Швейцарии / Алексей Вячеславович Евтеев // *Спорт: экономика, право, управление.* - Москва. - 2012. - № 4. - С. 23-29.

7. Соловьев А. А. Актуальные вопросы правового регулирования обеспечения общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий во Франции / А. А. Соловьев // Спорт: экономика, право, управление. - Москва. - 2010. - № 1. - С. 21-25.

8. Жабин Н. А. Спорт как объект правового регулирования / Н. А. Жабин // Право и государство: теория и практика. - Москва. - 2012. - № 3. - С. 134-137.

9. Филимонова, С. И. Правовое поле – основная детерминанта развития пространства физической культуры и спорта / С. И. Филимонова, С. Р. Гостева // Право и государство: теория и практика. - Москва. - 2011. - № 4. - С. 117-126.

10. Шилакин В. Б. Конституционно-правовое становление и развитие физической культуры и спорта в России / Виктор Борисович Шилакин // Право и государство: теория и практика. - Москва. - 2013. - № 3. - С. 134-138.