

ОРГАНИЗАЦИЯ СПОРТИВНЫХ ФЕДЕРАЦИЙ И ВОПРОСЫ ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

© 2016 г. Олег Александрович Ястребов¹,
Алексей Борисович Панов²

В статье рассматриваются проблемы, тормозящие развитие некоммерческого сектора в деятельности спортивных федераций, например неэффективная реализация региональных и территориальных программ развития спорта; слабый интерес отечественных и зарубежных инвесторов к вложению средств в отрасль из-за недостаточности налоговых льгот и других стимулирующих преференций и ряд других. Рекомендуются к реализации меры по усилению правовой институционализации некоммерческой деятельности общественных спортивных объединений.

The article is about the problems hindering the development of the nonprofit sector in the activities of sports federations, such as the ineffective implementation of regional and territorial development of sports programs; weak interest of domestic and foreign investors to invest in the industry due to lack of tax breaks and other incentives, and a number of other preferences. Recommended to implement measures to strengthen the legal institutionalization of the public non-profit activities of sports associations.

Ключевые слова: административная практика, административно-правовое регулирование в сфере спорта, государственное управление, Минспорт России, спортивные федерации, спорт.

Key words: administrative practice, administrative and legal regulation in the field of sport, government, Ministry of sports of the Russian Federation, sports federations, sports.

Различным вопросам правового регулирования физической культуры и спорта посвящены работы многих представителей правовой науки³.

¹ Директор юридического института ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», заведующий кафедрой административного и финансового права РУДН, доктор юридических наук, доктор экономических наук, профессор (E-mail: rudnoleg@gmail.com).
Oleg Yastrebov, Principal of Law Institute, head of Administrative and Financial Law Department, Principal of Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia, Doctor of Law, Doctor of Economics, Professor (E-mail: rudnoleg@gmail.com).

² Помощник заместителя министра сельского хозяйства РФ – руководителя Федерального агентства по рыболовству, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: snakeness@gmail.com).
Alexey Panov, assistant of the Deputy Minister of Agriculture of the Russian Federation – the Head of the Federal Agency for Fisheries, PhD in Law, associate Professor (E-mail: snakeness@gmail.com).

³ См., например: Алексеев С.В. Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта / Под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2005. С. 28; Чемакин И.М. Кодификация законодательства о физической культуре, спорте и туризме // Правоведение. 1984. № 1. С. 20–30; Братановский С.Н. Правовое регулирование организационно-хозяйственной деятельности физкультурно-спортивных предприятий и организаций // Там же. 1989. № 5. С. 62–66; Васильев В., Чельшев М. Правовое регулирование профессионального спорта // Росс. юстиция. 2001. № 7; Шевченко О.А. Правовые основы деятельности федераций // Физическая культура и спорт в Российской Федерации. Сб. науч. ст. Вып. 2. М., 2001.

Спортивные федерации выступают в России основным субъектом комплекса управленческих связей со спортивным движением, сохраняющим особенности сферы со значительным государственным участием. Поэтому вопросы устройства спортивных федераций в контексте организации государственного управления развитием спорта характеризуются высокой практической значимостью. Особую остроту эта тема приобретает в современных условиях приложения значительных усилий государства по развитию спортивного движения в стране, развитию его массовости, что является важным элементом социальной политики государства.

От уровня взаимодействия государства и общественных объединений в сфере спорта зависит эффективное использование государственных средств, направляемых на стимулирование спорта высоких достижений, региональной и местной спортивной жизни. В последние годы выявляются существенные проблемы в вопросах государственно-правового администрирования физической культуры и спорта: его бюрократизация, коррумпированность, дублирование управленческих функций, избыточность государственного регулирования и одновременно неэффективность использования государственных и спонсорских средств, дефицит обще-

ственной инициативы в актуальных социальных сферах (студенчество, детский спорт, развитие отдельных видов спорта, олимпийское право), недостаточность профессиональной подготовки спортсменов, их правовой защищенности на соревнованиях и в трудовых правоотношениях, отсутствие современной системы финансового регулирования и контроля в этой сфере. Показательна острая дискуссия о роли и месте спортивных федераций в системе физической культуры и спорта, развернувшаяся после XXI Олимпийских Зимних игр в Ванкувере, а также споры о соотношении государственного и общественного регулирования в аспекте нормотворческих полномочий спортивных федераций.

За прошедшие 20 лет произошли серьезные изменения в структуре организационно-финансовых отношений в экономике и социальной сфере. В России появился профессиональный спорт, который действует в системе новых экономических отношений. Однако организационно-правовые отношения федераций и государства остались на прежнем этапе правового регулирования: отсутствуют дифференцированные институты управления и контроля применительно к различным сферам спортивной деятельности: профессиональному спорту, спорту высших достижений, массовому спорту, детскому и юношескому спорту.

Кроме того, организационно-правовые недостатки управления в спорте создают проблему слабой инвестиционной привлекательности этой сферы общественных отношений. До сих пор основным спонсором спортивных мероприятий ведущих федераций является государство, доля которого в финансовом обеспечении колеблется от 60 до 95%. В связи с такой структурой финансирования нарастает проблема эффективности бюджетных вложений и государственного контроля за их использованием.

Важное значение имеет проблема уровня развития системы корпоративного управления и нормативного регулирования спортивных федераций. Отсутствует система работы с персоналом, включая высшее звено. Непомерных размеров достигла коррупция, нет достаточного взаимодействия федеральных и региональных структур федераций и объединений. Федеральный орган исполнительной власти в сфере спорта не имеет достаточных правовых оснований для координации действий всех государственных субъектов в этой сфере, в результате чего отдельные участники этого процесса, в частности госкорпорации, фактически проводят самосто-

ятельную политику в согласованных областях спортивной жизни.

Нельзя не упомянуть о проблеме ведомственности в организации управления в спорте: отсутствует общегосударственный подход к решению проблем в этой сфере, незаинтересованность органов исполнительной власти разных уровней в системной работе по повышению общей спортивно-массовой культуры населения, в том числе болельщиков и иных категорий зрителей. Спорт не становится фактором повышения общей культуры и цивилизованного патриотизма молодежи, что создает серьезные проблемы для развития общенациональной индустрии спорта, которая для своего развития нуждается в формировании системного социального заказа.

Нуждаются также в конкретизации государственных функций в сфере взаимоотношений со спортивными федерациями, исключение излишней административной регламентации в этой сфере; решение вопросов формирования единой внутригосударственной системы спортивной юстиции на основе принципа субсидиарности государственного и общественного участия; создание системы подготовки кадров и научно-правового обеспечения деятельности спортивных федераций.

Нормативные основы функционирования спортивных федераций. Сложившиеся условия функционирования отраслевой системы отличаются разнообразием административно-управленческих подходов, появлением различных сегментов менеджмента, что обусловлено продолжением совершенствования системы управления отраслью, разработкой законодательной, подзаконной нормативной правовой базы.

Нормативно-правовая основа регулирования в сфере физической культуры и спорта (в частности, в отношении спортивных федераций) формировалась флуктуационно, без четкой стратегии и характеризуется недостаточной адекватностью возникающим проблемам. Деятельность государства по управлению отраслью регулировалась и реализовывалась не одним, а целой системой корпоративных органов управления.

Основным нормативным правовым актом, действующим в данной сфере, является Федеральный закон “О физической культуре и спорте в Российской Федерации” от 4 декабря 2007 г.⁴, а также подзаконные нормативные акты Прави-

⁴ См.: Росс. газ. 1999. 6 мая.

тельства РФ и Минспорта России, уставы и положения спортивных федераций.

Правовое регулирование в этой области характеризуется нестабильностью и фрагментарностью. За время действия данного Закона в него было внесено много поправок. Так, поправки от июля 2014 г. касались уточнения компетенции Минспорта России, полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления в области физической культуры и спорта, борьбы с допингом в спорте, введения реестра спортивных объектов, новых законодательных дефиниций и ряда других вопросов.

В отношении правового регулирования деятельности спортивных федераций за прошедшее время на законодательном уровне предусмотрено лишь право создавать региональные спортивные федерации в качестве общероссийских структурных подразделений без приобретения прав юридического лица. На подзаконном уровне действует Приказ Минспорта России «Об открытом перечне физкультурно-спортивных объединений (федераций, союзов, ассоциаций), представляемых для государственной регистрации в качестве общественных объединений со статусом “общероссийские”» от 3 сентября 1999 г.⁵

С принятием Федерального закона “О физической культуре и спорте в Российской Федерации” сделан значительный шаг в признании роли и места негосударственных (немуниципальных) спортивных организаций в регулировании отношений в области физической культуры и спорта. Закон дает понятие физкультурно-спортивной организации. Согласно ст. 2 указанного Закона физкультурно-спортивная организация – юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, осуществляющее деятельность в области физической культуры и спорта в качестве основного вида деятельности.

В соответствии со ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, выполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Физкультурно-спортивная организация может быть как коммерческой, так и некоммерческой,

если только она не занимается образовательной деятельностью. В последнем случае организация может быть создана только в форме, предусмотренной для некоммерческих организаций.

В подавляющем большинстве случаев физкультурно-спортивные организации – это некоммерческие структуры. Из предусмотренных законодательством Российской Федерации организационно-правовых форм физкультурно-спортивные организации без участия государства на практике создаются в одной из следующих форм:

- некоммерческие организации;
- общественная организация (объединение), включая спортивные федерации;
- фонд;
- некоммерческое партнерство;
- учреждение;
- автономная некоммерческая организация;
- объединения юридических лиц (ассоциации и союзы).

Физкультурно-спортивные организации участвуют в организации работы по развитию физической культуры и спорта среди различных групп населения, создают условия для охраны и укрепления здоровья спортсменов и других участвующих в спортивных соревнованиях и учебно-тренировочных мероприятиях лиц, обеспечивают спортсменам и тренерам необходимые условия для тренировок, а также иным образом содействуют этим лицам в достижении высоких спортивных результатов.

Физкультурно-спортивные организации могут быть членами международных спортивных объединений, приобретать права и выполнять обязанности в соответствии со статусом членов международных спортивных объединений, если такие права и обязанности не противоречат законодательству Российской Федерации. Деятельность в отрасли физической культуры и спорта может осуществляться и индивидуально, т.е. конкретным гражданином (физическим лицом). В этом случае физическое лицо регистрируется как индивидуальный предприниматель.

Положения Федерального закона “О физической культуре и спорте в Российской Федерации”, регулирующие деятельность физкультурно-спортивных организаций, применяются и к индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность в области физической культуры и спорта в качестве основного вида деятельности.

⁵ См.: там же. 1999. 25 окт.

Социально-правовая природа спортивных федераций. Источником правовой природы спортивных федераций является право на объединение как составная часть системы прав и свобод человека и гражданина, которое согласно нормам Конституции РФ, а также общепризнанным нормам и принципам международного права есть основополагающее право человека. Реализация гражданами своего права на создание общественных (неправительственных) объединений в сфере спорта заключается в объединении в федерации по видам спорта, которые обладают публично-правовой и частноправовой правоспособностью.

Так, исходя из содержания уставов спортивных федераций, устанавливаются правила проведения соревнований в рамках того или иного вида спорта, определенные параметры и ограничения при подготовке спортсменов, учреждаются спортивно-технические комиссии, создаются спортивные арбитражные суды.

В уставах объединений определяются положение субъектов соответствующих отношений, важнейшие приоритеты деятельности спортивного объединения, принципиальные вопросы организации спортивных мероприятий, участия граждан в осуществлении самоуправления в данной сфере.

В настоящее время значение спортивных объединений возрастает, так как они оказывают серьезное воздействие на развитие не только спорта высших достижений, но и массового спорта, подготовку спортивной смены, организацию низовой спортивной инфраструктуры в регионах. Кроме того, спортивные федерации выступают частью спортивной инфраструктуры, через которую идут основные потоки государственного финансирования подготовки крупных спортивных состязаний, включая Олимпийские игры. Успех или неудача подготовки страны к таким соревнованиям во многом определяются качеством работы спортивных федераций, их внутреннего управления и эффективностью взаимодействия с государственными структурами.

Общественные объединения в сфере спорта не ставят своей задачей извлечение прибыли, однако они наделены правом занятия предпринимательской деятельностью. Доходы направляются на уставные цели: удовлетворение и защиту профессиональных, социально-экономических, культурных и иных интересов своих членов.

Правовой статус спортивных федераций. Спортивные федерации действуют в России в

организационно-правовой форме общественных объединений на основании Федерального закона “Об общественных объединениях” от 19 мая 1995 г.⁶, хотя, как отмечается в литературе, их правовое положение *de facto* отличается от простых общественных объединений особенностью взаимоотношений с государством⁷. Данный статус предусматривает самоуправление таких организаций и устанавливает запрет на вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественного объединения (ст. 5, 17). Согласно Федеральному закону “О физической культуре и спорте в Российской Федерации” спортивная федерация – это общественная организация, которая создана на основе членства и целями которой являются развитие одного или нескольких видов спорта, их пропаганда, организация, а также проведение спортивных мероприятий и подготовка спортсменов – членов сборных команд. При этом могут создаваться местные, региональные и общероссийские спортивные федерации, объединяемые по принципу иерархии⁸.

Общероссийская спортивная федерация – это общественная организация, которая создана на основе членства, получила государственную аккредитацию и целями которой являются развитие одного или нескольких видов спорта, их пропаганда, организация, а также проведение спортивных мероприятий и подготовка спортсменов – членов спортивных сборных команд (п. 6 ст. 2 указанного Федерального закона). Не могут создаваться и действовать общероссийские спортивные федерации по национальным видам спорта.

Региональная спортивная федерация создается и действует в целях развития определенного вида или определенных видов спорта на территории субъекта Федерации.

Местная спортивная федерация создается и действует в целях развития определенного вида или определенных видов спорта на территориях муниципального района, городского округа, внутригородского муниципального образования городов федерального значения – Москвы или Санкт-Петербурга.

⁶ См.: там же. 1995. 25 мая.

⁷ См.: Жабин Н.А. Правовой статус спортивных федераций в России // Юрид. мир. 2011. № 9.

⁸ См.: Рогачев Д.И. О новом Федеральном законе “О физической культуре и спорте в РФ” // Спортивное право: перспективы развития. II Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 2008 г. Ч. 1. Материалы конф. М., 2009. С. 9, 10.

Официальные наименования спортивных федераций должны содержать указания на организационно-правовую форму спортивной федерации (общественная организация), территориальную сферу ее деятельности (общероссийская, региональная, местная), а также на вид или виды спорта, в целях развития которых создана спортивная федерация. Спортивные федерации вправе использовать в своих наименованиях слова “союз” или “ассоциация”, не являющиеся в этом случае указанием на их организационно-правовую форму.

Общероссийские и региональные спортивные федерации подлежат обязательной аккредитации. Аккредитация и государственная регистрация спортивной федерации как юридического лица – разные правовые институты.

Статья 13 Федерального закона “О физической культуре и спорте в Российской Федерации” устанавливает статус местных и региональных спортивных федераций, которые рассматриваются как общественные объединения в организационно-правовой форме – общественная организация. Закон предусматривает государственную аккредитацию региональных спортивных ассоциаций, которая проводится органом исполнительной власти субъекта Федерации по согласованию с общероссийской спортивной федерацией по соответствующему виду спорта. Отметим, что настоящий Закон отказался от такой модели объединения, как “с государственным участием”⁹. Порядок государственной аккредитации региональных спортивных федераций, осуществляемой органом исполнительной власти субъекта Федерации, утвержден Приказом Минспорта России “Об утверждении Порядка проведения государственной аккредитации региональных общественных организаций или структурных подразделений (региональных отделений) общероссийской спортивной федерации для надления их статусом региональных спортивных федераций и формы документа о государственной аккредитации, подтверждающего наличие статуса региональной спортивной федерации” от 1 августа 2014 г.¹⁰ Так, Порядок включает в себя:

объявление государственной аккредитации;

рассмотрение заявления о государственной аккредитации общественной организации, све-

дений и документов, представленных для государственной аккредитации;

принятие решения о государственной аккредитации или об отказе в государственной аккредитации общественной организации.

Представленная структурная характеристика государственной аккредитации не отвечает на главные вопросы: в чем предназначение государственной аккредитации? Означает ли она наделение каким-то государственным статусом? Государственная аккредитация представляет собой форму государственного разрешения на определенные виды деятельности или что-то другое?

Институт аккредитации весьма распространен в российском законодательстве, хотя официальное его понятие практически отсутствует. Только ст. 2 Федерального закона “О техническом регулировании” от 27 декабря 2002 г.¹¹ устанавливает: “Аккредитация – официальное признание органом по аккредитации компетентности физического или юридического лица выполнять работы в определенной области оценки соответствия”. Однако следует отметить, что данное понятие используется только для целей упомянутого Федерального закона. Как указывает Е.И. Спектор, “правовой режим аккредитации – один из многочисленных видов разрешительных административно-правовых режимов, распространяющий сферу своего действия на соблюдение субъектами аккредитации (юридическими и физическими лицами в разных отраслях общественной жизни) соответствия процесса и результатов их основной деятельности целям, установленным в их учредительных документах и отражающим специфику деятельности в соответствующей сфере (наука, средства массовой информации, медицинская деятельность, метрология, техническое регулирование, образование и т.д.), согласно правилам, принятым специализированным государственным аккредитующим органом”¹². Авторы рассматривают аккредитацию как государственный механизм управления, не заканчивающийся выдачей официального документа. При аккредитации между государственным органом, осуществляющим государственную аккредитацию, и аккредитуемой организацией развиваются следующие правоотношения. Аккредитация расширяет правосубъектность организации, но одновременно организация подпадает под государственный контроль.

⁹ Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону “О физической культуре и спорте в Российской Федерации”. М., 2009.

¹⁰ См.: Росс. газ. 2014. 10 сент.

¹¹ См.: там же. 2002. 31 дек.

¹² Спектор Е.И. Правовое регулирование режима аккредитации // Право и экономика. 2004. № 1. С. 30.

Кроме того, аккредитацию следует отличать от лицензирования, которому посвящен специальный Федеральный закон “О лицензировании отдельных видов деятельности” от 4 мая 2011 г.¹³ В то же время единого закона, устанавливающего унифицированный режим аккредитации с перечнем сфер и видов деятельности, подлежащих аккредитации (наподобие Закона о лицензировании), не существует.

Введение государственной аккредитации означает установление специальной системы государственного контроля за деятельностью спортивных федераций. В то же время ст. 38 Федерального закона “Об общественных объединениях” устанавливает, что надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации. В этой же статье дан перечень органов, уполномоченных на ведомственный контроль. Представляется, что говорить об аккредитации как форме контроля сейчас преждевременно.

Ранее действовавший Федеральный закон “О физической культуре и спорте в Российской Федерации” от 29 апреля 1999 г. не определял количество аккредитованных организаций по одному и тому же виду спорта, хотя правоприменительная практика шла по пути “один регион – одна организация”. Ныне действующий Закон решил эту проблему однозначно: по одному виду спорта на территории субъекта Федерации соответствующий орган исполнительной власти субъекта Федерации обязан аккредитовать только одну региональную спортивную организацию. Такой же принцип действует в отношении общероссийских спортивных федераций. Кроме того, дополнительной гарантией недопущения создания альтернативных спортивных федераций является ст. 18 Федерального закона “О физической культуре и спорте в Российской Федерации”, согласно которой реорганизация общероссийской спортивной федерации в форме выделения из нее одной или нескольких общероссийских спортивных федераций не допускается, если в результате такой реорганизации образуется общероссийская спортивная федерация, осуществляющая развитие того же вида спорта, развитие которого осуществляет реорганизуемая общероссийская спортивная федерация. В то же время международной практике известно о конфликтах в различных видах спорта, в результате которых появлялись “новые версии” одного и того же вида спорта. Примером может служить

одно из восточных единоборств – тхэквондо, у которого есть три разновидности: WTF, GTF, ITF (только одна из них является олимпийской).

В соответствии с Порядком проведения государственной аккредитации региональных спортивных федераций для получения искомой аккредитации региональная спортивная федерация вместе с заявлением о государственной аккредитации представляет в орган по аккредитации пакет документов, часть из которых – первичные документы любой организации (учредительные документы, выписка из ЕГРЮЛ и т.д.). Ряд представляемых документов свидетельствует об основной деятельности спортивной федерации, например проект положения о порядке отбора спортсменов для включения их в состав спортивной сборной команды субъекта Федерации по виду спорта, развитие которого осуществляет региональная спортивная федерация, программа развития вида спорта, содержащая анализ состояния и планируемые мероприятия по развитию вида спорта на четырехлетний период. Необходимо также представить письменное согласование общероссийской спортивной федерации на государственную аккредитацию общественной организации – для видов спорта, включенных во второй раздел Всероссийского реестра видов спорта (ВРВС) – виды спорта, развиваемые на общероссийском уровне, и в третий раздел – национальные виды спорта для видов спорта, включенных в ВРВС и развиваемых общероссийскими спортивными федерациями.

Решение о государственной аккредитации или об отказе в государственной аккредитации общественной организации принимается руководителем органа по аккредитации не позднее двух месяцев со дня истечения срока подачи документов. Срок государственной аккредитации не может быть более четырех лет. Региональная спортивная федерация признается аккредитованной в течение всего срока государственной аккредитации, если государственная аккредитация не приостановлена или не отозвана в соответствии с названным Порядком.

Статья 14 Федерального закона “О физической культуре и спорте в Российской Федерации” устанавливает статус общероссийских спортивных федераций: создание, деятельность, реорганизация и ликвидация общероссийских спортивных федераций осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации об общественных объединениях с учетом особенностей, предусмотренных указанным Федеральным законом. Закон также исходит из

¹³ См.: Росс. газ. 2011. 6 мая.

общего правила, что по одному виду спорта на территории России может быть аккредитована в качестве общероссийской спортивной федерации только одна общественная организация.

В Законе отмечается добровольный характер признания норм спортивных федераций, устанавливающих права и обязанности субъектов физической культуры и спорта. Однако на самом деле эта добровольность условна, так как спортивное движение основано на высокой степени централизации. Организационно управление построено по иерархическому принципу, где в основании управленческой пирамиды находятся спортивные клубы, спортсмены и тренеры. Следующий уровень представлен национальными федерациями и национальными олимпийскими комитетами, а на вершине находится та или иная международная некоммерческая организация, осуществляющая управление каким-либо видом спорта (ФИФА, ФИДЕ и др.). При этом решения, правила и нормы вышестоящих организаций обязательны для нижестоящих субъектов. Их неисполнение влечет санкции вплоть до запрета на участие в спортивных соревнованиях, что фактически есть исключение из спорта. Такая ситуация порождает проблему неправомерного вмешательства международных спортивных организаций в деятельность национальных спортивных федераций, которое может носить даже политический характер. Так, президент ФИФА Й. Блаттер, находясь в январе 2013 г. в Санкт-Петербурге, назвал идею Чемпионата СНГ по футболу «пустой затеей»¹⁴, сославшись на нормы устава ФИФА и некую практику организации соревнований, которая устроена по пирамидальному принципу. Новая же лига, по его мнению, эту конструкцию нарушит. Блаттер настоятельно рекомендовал России быть приверженцем только национального чемпионата. В этом, несомненно, присутствует элемент общей политической позиции Запада, препятствующего любым формам интеграции на постсоветском пространстве.

Развитие правового регулирования деятельности спортивных федераций в России. На современном этапе в аспекте деятельности спортивных федераций законодательство не в полной мере регулирует обязанности субъектов физкультурного и спортивного движения в области финансового обеспечения их деятельности; права и обязанности спортивных клубов, связанные с подготовкой и использованием спортсменов высокого уровня; не определяет конкретные

источники финансовой поддержки спортивных и образовательных учреждений. Обходит вниманием решение проблем организации эффективной деятельности физкультурно-спортивных обществ и федераций по видам спорта, занимающихся развитием массовой физкультурно-оздоровительной работы, подготовкой олимпийского резерва, спортом высших достижений.

Перспективные направления развития законодательства о спортивных объединениях. Законодательно закрепить нормы о государственной поддержке общественных физкультурно-спортивных объединений, использовать мировой опыт в данной сфере. Для решения задач развития массового спорта международное законодательство призывает использовать ресурсы государственных бюджетов: национальных, региональных и местных. В идеале положение дел должно быть таким, чтобы средств, выделяемых из федерального и региональных бюджетов, было достаточно для решения проблем развития как массового спорта, так и спорта высоких достижений. Самостоятельно (собственными финансовыми возможностями, даже учитывая спонсорскую помощь) справиться с данной задачей спортивные федерации России не могут. Однако средства только одного источника (бюджета) не позволяют решать все финансовые проблемы. Практически все средства, которыми спортивные федерации располагают в настоящее время, расходуются на спорт высших достижений, а в регионах, республиках, краях, областях и городах — прежде всего на подготовку спортсменов высокой квалификации, содержание команд по игровым видам спорта и на проведение соревнований. На массовый спорт денег нет.

Россия может использовать положительный опыт зарубежных стран, в которых финансирование развития спорта приобретает многоканальный характер. Тем не менее не вызывает сомнений, что финансирование спорта, спортивных организаций разного уровня не может основываться лишь на бюджетных средствах. Необходимо создать условия для привлечения внебюджетных средств в национальную физическую культуру и спорт.

Спонсорство включает в себе две тенденции. С одной стороны, значительная финансовая и материальная помощь клубу, обществу, федерации. С другой — возможность диктовать свои условия деятельности спортивной организации, поскольку спонсорство, в отличие от меценатства, — это прежде всего экономическое понятие, подчиненное интересам спортсменов, зрителей и тех, кто

¹⁴ См.: там же. 2013. 24 янв. С. 28.

занимается спортом. В любой стране для спорта характерны своеобразные демократические принципы, реализацию которых не должен разрушать “крен” в сторону развития институтов функционирования коммерческой деятельности. В противном случае спорт теряет свою привлекательность, а тем самым и свои рекламные возможности, из-за которых спонсоры в большинстве своем и вкладывают в него свои средства.

Кроме того, спонсирование способствует расслоению федераций по коммерческому признаку на перспективные и бесперспективные. Вследствие этого падает престиж так называемых “второсортных” видов спорта и спортсменов, специализирующихся в этих видах. Это может привести к их исчезновению, что значительно обеднит “палитру” спорта.

Поэтому расходование средств на развитие спорта должно покрываться в большей своей части за счет государства и местных органов власти. Спонсорство должно присутствовать, но скорее в части привлечения внимания к менее распространенным видам спорта, к клубам и обществам, находящимся в тяжелом положении, таким образом, чтобы спонсорская помощь реально способствовала пропаганде ценностей спорта, *необходимых* обществу. В этих целях возможно законодательно создать условия для привлечения спонсорской помощи. Представляется, что в Налоговый кодекс РФ должна быть введена статья о полном либо частичном освобождении спонсоров от налогов. В случае полной финансовой зависимости от спонсоров появляется опасность потери спортом не только своих ценностей, но и автономии.

Относительно безболезненным способом выживания в отсутствие спонсорской помощи может стать программа льготного кредитования самих спортивных организаций. Это позволит создать нормальные условия для развития массового спорта и обеспечит равные возможности для участия в спортивной деятельности всех граждан.

Целесообразно нормативно закрепить регулирование эффективной деятельности физкультурно-спортивных обществ и организаций (федераций) по видам спорта, занимающихся развитием массовой физической культуры и спорта. Данный вопрос не урегулирован в Федеральном законе “О физической культуре и спорте в Российской Федерации”.

Как отмечается в юридической литературе, действующий Закон не содержит норм, направ-

ленных на регулирование экономической деятельности спортивных организаций как участников складывающегося рынка спортивных и физкультурно-оздоровительных услуг. Соответственно, этому должны быть посвящены отдельные положения законодательства¹⁵.

Практической проблемой современных российских спортивных федераций можно назвать тот факт, что к руководству федераций все чаще приходят люди из политики, бизнесмены либо малоподготовленные бывшие спортсмены. По оценкам самих спортсменов, это – пагубная тенденция, поскольку федерацией должны руководить люди, не только близкие спорту, но и профессионалы-управленцы в этой специфической сфере деятельности. Следствием становится то, что действия руководства не отвечают интересам федерации. Необходимо предусмотреть образовательные программы, включая подготовку в рамках магистерских программ, по специальности “Спортивное право”.

Проблемы взаимодействия органов государственной власти и спортивных федераций. Административно-правовой статус спортивных федераций различного уровня должен отличаться от статуса общественных объединений. Это обусловлено специальным характером отношений между государством и спортивными федерациями. Данный подход представляется целесообразным в контексте выработки единой национальной стратегии России в сфере спорта для повышения уровня физического здоровья нации.

Именно от успешного взаимодействия органов исполнительной власти и федераций зависят эффективность российских результатов и развитие спорта в целом.

Назрела необходимость создания прозрачной системы оценки, учета и отчетности спортивных федераций, государственных органов Российской Федерации, отвечающих в соответствии с законодательством за государственное управление в сфере спорта. Реформирования требует и государственная политика по оценке эффективности спортивных общественных организаций. Так, по мнению Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, Министерство спорта РФ должно следить за четким исполнением программ подготовки спортсменов, “используя целый ряд механизмов, в том числе такой жесткий, как при-

¹⁵ См.: Алексеев С.В. Указ. соч. С. 28.

остановка или отзыв у федерации государственной аккредитации»¹⁶.

Значительное число проблемных вопросов возникает у федераций на региональном уровне. Необходимо закрепить в федеральном законодательстве обязанность региональных органов исполнительной власти учредить при региональных органах власти, осуществляющих государственную политику в сфере спорта, или на уровне высших должностных лиц субъекта – советы спортивных федераций – координационные органы для оперативного решения проблем взаимодействия данных субъектов. Зависимость спортивных федераций от субсидий остро ставит вопрос об ответственности должностных лиц за нарушения, связанные с субсидированием спортивных организаций. Законодательство в этой сфере должно быть модернизировано в сторону ужесточения административной ответственности должностных лиц, виновных в нарушениях при использовании субсидий. Эффективность выполнения данных обязанностей требует совершенствования законодательной техники.

Дальнейшего развития требует и институт спортивного спонсорства. Для активизации Российской Федерации в мировом спортивном движении следует согласиться с необходимостью создания со стороны законодателя режима наибольшего благоприятствования для спонсоров спортивных федераций и клубов (в частности, налоговые льготы, административные преференции).

Культурно-воспитательная, физкультурно-образовательная и многие другие функции спорта не находят интереса у предпринимателей, поскольку малоприбыльны либо вообще не приносят доходов. Однако их реализация напрямую связана с обеспечением социальных гарантий и является основой формирования физического и нравственного потенциала общества. Высокая плата за физкультурно-спортивные услуги в коммерческих организациях делает их недоступными для малообеспеченных слоев населения: пенсионеров, молодежи, детей. Уменьшение объемов государственного финансирования приводит к сокращению сети спортивных сооружений, особенно по месту жительства, а это, в свою очередь, – к росту преступности, ухудшению здоровья населения. Происходит сокращение производственных коллективов в сфере спорта. Уменьшение бюджетного финансирования отрицательно сказывается на функционировании

спортивных федераций, для многих из которых государственная поддержка составляет важнейший источник доходов.

Остро стоит вопрос коррупции в спортивных федерациях. Для ее преодоления необходимы системные организационно-правовые мероприятия. Согласно рейтингу, составленному международным спортивным агентством *Sportradar*, чемпионат России по футболу входит в число самых коррумпированных европейских первенств (6-е место).

В этой связи положительно следует оценить принятие Закона о борьбе с противоправным воздействием на результаты официальных спортивных соревнований, позволяющего активизировать борьбу с «договорными» матчами как с явлением¹⁷. Данный Закон внес изменения в целый пакет федеральных законов, в том числе подразумевающих обязанность спортивных федераций отстранять от участия в соревнованиях лиц, подозреваемых или обвиняемых в противоправном влиянии на результаты спортивных соревнований. Именно «договорные» матчи являются основой коррупционной составляющей российских чемпионатов. Кроме уголовной ответственности нарушителей законопроектом предусматриваются санкции со стороны спортивных федераций, вплоть до дисквалификации. Наиболее эффективным средством борьбы с этим явлением представляется усиление ответственности спортивных судей.

Сложилось серьезное противоречие между практикой бюджетного финансирования спортивных федераций и фактическим отсутствием у государства легальных механизмов влияния на кадровую и уставную политику этих общественных объединений. Фактически бесконтрольное расходование бюджетных средств и чехарда во внутреннем менеджменте спортивных федераций порождают серьезные провалы в реализации государственных программ развития спорта и срыв подготовки к важным международным соревнованиям. В первую очередь следует учитывать традиции в развитии спорта нашей страны и не допускать слепого подражания спортивному устройству в других государствах.

¹⁷ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О физической культуре и спорте в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предотвращения противоправного влияния на результаты официальных спортивных соревнований» от 23 июля 2013 г. // Росс. газ. 2013. 26 июля.

¹⁶ <http://izvestia.ru/news/492902>

Выводы. 1. Произошедшие экономические и политические изменения в стране оказали неоднозначное влияние на развитие спорта и общественных объединений, функционирующих в этой сфере. С одной стороны, либерализация общественной жизни, принятие ряда новых законов значительно расширили возможности появления и функционирования новых форм физкультурно-спортивной деятельности. С другой – коммерциализация значительной части сферы спорта привела к торможению ряда функций отрасли, имеющих высокую социальную значимость.

2. Административно-правовая реформа в сфере взаимодействия органов исполнительной власти и спортивных федераций должна быть направлена на комплексное решение проблемы создания государственно-частной системы партнерства по индустриализации спорта в России. Необходимо создание многопрофильной корпоративной системы – от службы по проектированию и строительству спортсооружений до учреждения инновационных научно-исследовательских и образовательных организаций.

3. При формировании нового механизма государственного управления в сфере деятельности спортивных федераций нужно исходить из концепции автономии спорта, т.е. признания значительных прав неправительственных организаций, не преследующих извлечения прибыли в качестве основной цели. Автономия добровольных спортивных федераций закреплена в России на законодательном уровне (п. 3 ст. 3 Федерального закона “О физической культуре и спорте в Российской Федерации”) и отвечает общепризнанным международным принципам государственной политики в сфере спорта (резолюция ПАСЕ № 1602 (2008)¹⁸). Механизм административного регулирования должен строиться на двухуровневой основе: минимального государственного прямого регулирования и субсидиарного саморегулирования спортивных федераций, элементы которого, однако, должны быть скоординированы с контрольными функциями государственной исполнительной власти.

4. Основным субъектом новой инфраструктуры в государственном управлении спортом должны стать саморегулируемые организации в области физической культуры и спорта в соответствии с Федеральным законом “О саморегулируемых организациях” от 1 декабря 2007 г., которые осуществляют самостоятельную и инициативную

деятельность по разработке и установлению стандартов и правил предпринимательской и профессиональной деятельности, а также по контролю за соблюдением требований указанных стандартов и правил с приведением всей административно-правовой инфраструктуры в соответствие с действующим законодательством.

Возросший уровень конкуренции формирует необходимость инновационных подходов в управлении, создания в спортивных федерациях научных комплексных объединений, закрепленных за каждой значимой сборной командой и видом спорта.

5. Рекомендуемые мероприятия административной реформы в этой сфере заключаются в создании эффективных легальных средств саморегулирования спортивных федераций: определение нормативных концепций саморегулирования, разработка институтов и форм саморегулирования, нормативного закрепления их субъектного состава, определение индивидуальных правовых режимов соотношения спортивного саморегулирования и государственного регулирования в той или иной подотрасли или виде спорта.

6. Следует рекомендовать в целом не увеличивать объема государственного регулирования деятельности спортивных федераций и воздерживаться от чрезмерного вмешательства государства в эту сферу в русле предлагаемых нормотворческих мер вроде Спортивного кодекса в пользу систематизации и унификации обычных, корпоративных и иных самоуправленческих регуляторов. Вместе с тем рекомендуется постепенное формирование государственной административной юстиции в этой сфере с учетом уже существующих общественных спортивных судов. Возможно, следует рассмотреть вопрос о создании соответствующих отделений (составов) в арбитражных судах.

7. Требуется решение проблемы отдельных правовых институтов саморегулирования, в частности агентской деятельности, которая должна быть более прозрачной и подведомственной государственному контролю в лице не только Минспорта России, но и Федеральной налоговой службы, включая лицензирование этой деятельности. Так, подготовкой и проведением соревнований на международном и национальном, а в определенных случаях и региональном уровнях должны заниматься специализированные агентства по договорам со спортивными организациями, которым принадлежат права на их проведе-

¹⁸ См.: [http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/\[Russian_documents\]/\[2008\]/\[Jan2008\]/Res1602_rus.asp](http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/[Russian_documents]/[2008]/[Jan2008]/Res1602_rus.asp)

ние. Предметом таких договоров могут быть не только организационные и финансовые вопросы, но и проведение маркетинговой политики по продаже билетов и прав на телетрансляции.

8. Проблемы коррупции в спорте должны решаться исключительно в контексте общего административно-правового оздоровления деятельности спортивных федераций, поэтому соответствующие мероприятия требуют комплексных организационно-правовых и социальных мер. Необходимы программы подготовки управленческих кадров в этой сфере, научные исследования спортивного права.

9. Существует целый ряд системных проблем, тормозящих развитие некоммерческого сектора в деятельности спортивных федераций. Среди них можно назвать неэффективную реализацию региональных и территориальных программ развития спорта; слабый интерес отечественных и зарубежных инвесторов к вложению средств в отрасль из-за недостаточности налоговых льгот и других стимулирующих преференций; не получили достаточного развития институты спонсорства и меценатства; слабо изучен, обобщен и использован передовой опыт экономически развитых стран мира по созданию и функционированию институциональных и организационных форм субъектов саморегулирования в спорте.

10. Анализ отечественного и зарубежного опыта деятельности негосударственных объединений в сфере спорта позволяет сделать вывод о том, что механизм их функционирования наиболее полно отвечает требованиям современности при выполнении социальных задач, которые не могут быть реализованы в полной мере в рамках только коммерческого сектора ввиду их низкой предпринимательской заинтересованности. Это особенно актуально подчеркнуть в условиях сокращения бюджетных ассигнований и в целом невысокого жизненного уровня населения в России.

11. В настоящий момент в связи с изменениями в экономике большая часть старых организационных структур спортивных федераций постепенно исчезает, трансформируется преимущественно в коммерческие структуры. Вместе с тем в последнее время происходит одновременная реанимация определенной части общественных организаций, в частности добровольных спортивных обществ. Это вызвано объективной необходимостью использования накопленного опыта физкультурно-спортивной деятельности этих организаций в новых экономических условиях, что благоприятно сказывается на развитии

и функционировании некоммерческого сектора в сфере спорта.

12. Проведенный анализ современного состояния правового администрирования спортивных федераций, изучение особенностей их функционирования дают возможность обосновать факторы, на которые нужно сделать акценты в планировании мероприятий административной реформы отрасли: потребности населения в услугах федераций; цели и задачи государственной политики в этой сфере; показатели современного состояния развития отрасли и их динамика; особенности деятельности спортивных федераций как самоуправленческих организаций в рыночных условиях; степень целесообразности вмешательства государства в процесс производства и потребления их услуг.

13. Рекомендуются к реализации меры по усилению правовой институционализации некоммерческой деятельности общественных спортивных объединений. Данное положение не означает устранения стимула деятельности в виде получения дохода, но указывает на подчиненность этого мотива уставной цели. Такими целями в сфере спорта могут быть развитие того или иного вида спорта, физической культуры в данной сфере, защита экономических и социальных интересов членов организации, пропаганда здорового образа жизни и т.п. Подобные особенности целей функционирования спортивных федераций влекут за собой определенную специфику хозяйственной деятельности, оплаты труда и т.д. Например, оплата труда в спортивных федерациях строится, как правило, по типу фиксированных вознаграждений членам организаций, а в некоторых случаях имеет место и привлечение добровольного неоплаченного труда активистов.

По нашему мнению, проводимую законодателем политику, направленную на устранение из действующего законодательства норм, регулирующих отношения в области профессионального спорта, следует оценить весьма негативно. Такая политика может привести к обострению существовавших и появлению новых проблем правового характера, возникающих в деятельности субъектов профессиональной спортивной деятельности.

В силу значимости и сложности профессионального спорта как социально-экономического явления выходом из сложившейся ситуации может явиться принятие специализированного закона, регулирующего данную сферу, в котором должны быть отражены такие вопросы, как субъекты профессионального спорта; легитимность

финансирования; переходы спортсменов и тренеров; спортивные лотереи и тотализатор; разбор жалоб; подготовка арбитров; взаимоотношения лиги, федерации и клуба со спонсорами, телевидением и т.п.

Другим способом решения правовых проблем в сфере профессионального спорта видится включение в действующий Федеральный закон “О физической культуре и спорте в Российской Федерации” новой главы о такой части спорта, как профессиональный.

Следует упомянуть и необычные проблемы, возникающие в связи с появлением ряда комбинированных спортивных соревнований (например, Кубок России по футболу), в которых принимают участие как профессиональные, так и любительские спортивные клубы (не платящие заработную плату спортсменам). Но это скорее всего исключение, подтверждающее правило, что практически в каждом виде спорта можно выделить соревнования, имеющие признаки

профессионального спорта, участвуя в которых спортсмены могут заработать себе на жизнь и совершенствовать свое спортивное мастерство.

Развиваясь стремительными темпами, профессиональный спорт нуждается в адекватном правовом регулировании. Опыт последних лет свидетельствует о повышении значимости спорта в мировом масштабе. Профессиональный спорт представляет собой очень сложную систему, развитие которой возможно только при условии консолидации усилий государства и спортивного сообщества. Правовое регулирование профессионального спорта, создание в нем такой системы отношений, которая удовлетворяла бы все субъекты, — одна из сложных проблем современного спортивного законодательства. Таким образом, при правильном построении системы профессионального спорта, а главное — при обеспечении эффективным правовым регулированием профессиональный спорт способен выполнять не только социальные функции, но и экономические.