

УДК 321.02

ЯКУБОВ Юсуп Диганшеевич — к.полит.н., доцент; ректор Поволжской государственной академии физической культуры, спорта и туризма (420138, Россия, Республика Татарстан, г. Казань, деревня Универсиады, 35; yus-yakubov@mail.ru)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИЗКУЛЬТУРНО-СПОРТИВНОЙ СФЕРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье на основе анализа текущего состояния физкультурно-спортивной сферы затронуты вопросы повышения эффективности проводимой государством политики. Эмпирической базой явились действующие программные документы в области развития спорта и физической культуры в РФ, а также отчеты органов государственной власти о достижении ключевых целей управления отраслью. В качестве основной тенденции совершенствования государственной физкультурно-спортивной политики автор называет дальнейшее делегирование полномочий крупнейшим спортивным корпорациям и усиление роли субъектов федерации в процессе осуществления ключевых мероприятий.

По итогам проведенного исследования автором определены факторы, влияющие на повышение эффективности проводимой физкультурно-спортивной политики.

Ключевые слова: физическая культура, спорт, государство, государственная политика, региональная политика

Государственное регулирование отношений в области физической культуры и спорта, на мой взгляд, в последние годы обладает позитивной динамикой. Данный политический курс закономерен и продиктован во многом объективными факторами, которые одновременно стали проблемами, требующими совместного решения со стороны власти и общества. На федеральном уровне создана прочная нормативная и ресурсная база, позволяющая планомерно и последовательно добиваться поставленных целей, прогнозировать высокую эффективность развития отрасли, своевременно реализовывать задачи, многие из которых представляются по-прежнему достаточно сложными в свете смещения центра ответственности в региональный сегмент.

Поэтому о смене курса физкультурно-спортивной политики России, по моему мнению, в ближайшем десятилетии не может идти речь. Во всяком случае, ключевым аргументом такого вывода необходимо признать объективную потребность в закреплении позиций по тем результатам, которые сложились в ходе уже проведенной работы, а также незавершенность процесса реализации действующей в стране стратегии развития физической культуры и спорта.

Однако современные реалии диктуют государству условия, при которых неизбежна корректировка проводимой физкультурно-спортивной политики. Это подтверждает и среднесрочный характер принимаемых на федеральном и региональном уровнях программ развития отрасли. Примечательно, что многие субъекты федерации и муниципалитеты переходят от 5-летнего планирования мероприятий к более сокращенным временным промежуткам (3 года и менее), ставя перед собой задачи преимущественно оперативного, текущего характера. В силу этого обстоятельства отдельные исследователи полагают, что подобная тенденция затронет и общефедеральные программы развития физкультурно-спортивного сектора [Дмитриева 2013: 176; Гриб, Алексеев 2013: 7]. На мой взгляд, такого сокращения целевых федеральных программ не предвидится, поскольку в России складывается система формирования физкультурно-спортивной политики, при которой федеральный центр устанавливает макропоказатели отрасли и границы государственного вмешательства в спортивный сектор. Становится очевидным, что в силу масштаба мероприятий, проведение которых необходимо для достижения целей и задач, сокращение сроков планирования невозможно и даже ущербно.

Напротив, подобная тенденция в региональном сегменте отрасли полностью оправдана, поскольку разработка политики субъекта федерации по управлению физкультурно-спортивным сектором происходит в процессе осуществления общегосударственной стратегии развития физической культуры и спорта. Закономерно в этой связи и образование специализированного Совета при Президенте РФ по вопросам физической культуры и спорта, заседания которого все чаще проходят в субъектах федерации и затрагивают в большей степени региональный сегмент отрасли. По существу, подобным образом происходит координирование условий своеобразного «партнерского соглашения», нацеленного на корректировку отдельных элементов физкультурно-спортивной политики применительно к конкретным регионам или муниципальным образованиям.

Данный механизм совместной выработки подходов к решению проблем физкультурно-спортивной отрасли подтверждает переход от вертикальной модели управления к договорной и открывает перед субъектами федерации более широкие возможности в самостоятельном поиске средств и приемов управления отраслью на своей территории. Для федерального центра использование подобного порядка выгодно по нескольким позициям. Прежде всего, происходит реализация принципа федерализма, критику за воплощение которого довольно часто можно слышать в адрес федеральных властей [Дроздова 2013: 45; Балобанова 2013: 31]. Наблюдается постепенное смещение ответственности за осуществление многих мероприятий в рамках физкультурно-спортивной политики на региональную элиту и спортивные корпорации. Вместе с тем стоит констатировать, что в настоящее время степень такой ответственности представлена в довольно усеченном виде. Поэтому, думается, следует ожидать постепенного усиления ответственности территориальных структур и организаций, чья деятельность дает неудовлетворительные результаты в процессе управления физкультурно-спортивным сектором. И речь в данном случае идет не столько о юридической, сколько именно о политической ответственности с использованием целого спектра рычагов воздействия на отдельных участников данного процесса [Гарипов, Зазнаев 2013: 51; Гарипов 2014а: 281; Гарипов 2014б: 223].

Затрагивая вопрос об ответственности субъектов физкультурно-спортивной политики, стоит отметить, что ни законодательным, ни программным образом она не зафиксирована. Поэтому низкая эффективность в достижении определенных целей со стороны как федеральных, так и региональных структур может трактоваться двояко. В подавляющем большинстве случаев недостатки в физкультурно-спортивной политике списываются на объективные факторы, особенно в части регионального и муниципального сегментов отрасли [Нисневич 2013: 69; Шаблинский 2013: 75]. Чаще всего ситуация доходит до отставки должностных лиц органов власти и спортивных организаций, однако в современной отечественной истории такие прецеденты крайне редки и малоэффективны с позиций дальнейшего решения проблем физкультурно-спортивной отрасли. Наибольшую сложность представляет экономический аспект в негативных последствиях политических нарушений, поскольку произведенные государством затраты на финансирование неэффективных мероприятий порой колоссальны [Гарипов 2013: 50]. Однако механизм возврата средств при их формально правильном, но непродуктивном использовании в российских условиях по-прежнему не существует.

Думается, необходимо ввести институт ответственности не только за неэффективную реализацию физкультурно-спортивной политики, но и за ее некачественную разработку, при которой формируются заведомо невыполнимые программы или планы с завышенными показателями. Равным образом представляется целесообразным установление санкций за несвоевременную выработку политических позиций по вопросам развития физической культуры и спорта, что иногда наблюдается в региональном сегменте отрасли.

Когда поднимается вопрос о политической ответственности, неизбежно приходится задумываться о ее мерах. В аспекте физкультурно-спортивной политики, помимо лишения должностного статуса, представляется оптимальным применение целого комплекса негативных последствий. В частности, к ним можно отнести

отзыв властных полномочий, приостановление лицензии, аннулирование аккредитации, принудительную ликвидацию спортивной корпорации, компенсацию неэффективных расходов, лишение права на проведение определенных спортивных мероприятий и т.п.

Следует предположить, что в России имеется перспектива делегирования функций по контролю над участниками спортивной системы национальным федерациям по отдельным видам спорта. Речь идет, прежде всего, о легализации уже сложившейся практики лицензирования профессиональных кадров в спорте, которая была закономерно внедрена как проявление международных стандартов [Кривохижа 2003: 21; Максимов и др. 2012: 49]. С формальной стороны вопросы лицензирования находятся в ведении федерального центра, однако фактически в профессиональном спорте эту задачу активно реализуют национальные и международные федерации по отдельным видам спорта.

Кроме того, по моему мнению, имеет смысл делегировать полномочия по аккредитации региональных спортивных организаций, в т.ч. федераций по отдельным видам спорта, крупнейшим общегосударственным спортивным объединениям, которые, в свою очередь, прошли государственную аккредитацию. Фактически подобный механизм постановки на учет специализированных организаций уже сформирован в отдельных видах спорта. В частности, национальные федерации спорта проводят своеобразную аккредитацию спортивных клубов, устанавливая в отношении них комплекс требований под условием приобретения специального членства. Учитывая, что по законодательству общероссийские федерации спорта обязаны иметь в своем составе большое число региональных федераций, представляется оптимальной отмена их государственной аккредитации и постепенная замена данного института контроля на международную сертификацию их деятельности.

С другой стороны, отмена аккредитации лишит субъекты федерации мощного рычага воздействия на данные организации, поскольку именно региональные структуры осуществляют в настоящее время эту процедуру. В связи с этим следует отметить, что курс на автономизацию спортивной системы, объявленный на общегосударственном уровне еще в конце 1990-х гг., в ближайшее десятилетие будет оставаться актуальным, предопределяя дальнейшее ослабление государственного вмешательства в физкультурно-спортивную сферу. Соответственно, наиболее вероятной перспективой станет передача полномочий по контролю над спортивными корпорациями центрального негосударственным объединениям, в т.ч. функций финансового мониторинга. Тем самым не придется производить коренных преобразований со стороны государства, поскольку указанные процессы уже динамично развиваются в спортивном секторе и требуют лишь их легализации.

Аналогичным образом следует перенести на корпоративный уровень такой вопрос, как установление реестра спортивных специалистов. В настоящее время этим по-прежнему занимается государство, закрепляя в юридической форме перечень должностей и профессий, относящихся к физкультурно-спортивной сфере. От факта государственного признания определенных субъектов физкультурно-спортивных отношений зависит применение к ним соответствующего законодательства. Вместе с тем в настоящее время уже очевидно, что государственное регулирование реестра физкультурно-спортивных специалистов значительно отстает от реального положения отрасли, в которой с активным внедрением международных стандартов возникла целая категория участников, не признаваемых на формальном уровне субъектами спорта. В частности, речь идет о спортивных агентах, стюардах, специалистах по работе с болельщиками, рекрутерах и т.д. На первый взгляд, отсутствие данных наименований в перечне, утверждаемом на государственном уровне, может показаться исключительно формализованной проблемой. Однако в действительности указанные категории лиц сталкиваются со значительными трудностями как юридического, так и практического порядка, в т.ч. оказываются за пределами проводимой физкультурно-спортивной политики. Фактически их деятельность подвержена неограниченному вмешательству со стороны спортивных организаций.

Таким образом, спортивные специалисты признают власть федераций спорта как национального, так и международного уровня, принимают разработанные ими правила, несут специальную ответственность, налагаемую на них со стороны корпоративных субъектов, т.е. осуществляют свою деятельность без государственного вмешательства. Это подтверждает тезис о необходимости предоставления полномочий спортивным корпорациям по вопросам отнесения той или иной категории лиц к специалистам физкультурно-спортивного профиля.

Исходя из сделанных предложений, следует рассмотреть такой существенный для национальной спортивной системы вопрос, как способность современных спортивных федераций осуществлять значительный комплекс полномочий. В этой связи усиление власти спортивных корпораций вызывает у отдельных исследователей обоснованную критику [Бычкова 2013: 34]. В частности, под сомнение ставится как сама реализация государственных полномочий по управлению отдельными сегментами спорта специализированными организациями, так и их способность гарантировать соблюдение прав и интересов непосредственных участников спортивной системы [Санникова 2013: 158]. Кроме того, многие физкультурно-спортивные объединения являются юридическими лицами, которые в любой момент могут быть ликвидированы или реорганизованы по воле их учредителей либо в силу объективных причин, в т.ч. экономического свойства [Мельник 2008: 24; Братановский и др. 2011: 50]. Соответственно, в литературе сложилось общее мнение о том, что делегирование отдельных властных полномочий и одновременное ослабление государственного контроля над спортивными корпорациями приведет к коллапсу в управлении физкультурно-спортивным сектором.

Думается, с данным выводом не следует соглашаться, поскольку участие корпоративных субъектов в регулировании спортивной сферы является общемировой практикой, имеющей довольно длительную историю. Прекращение или изменение формы деятельности управляющего звена – неизбежный процесс, свойственный не только федерациям спорта, но и органам государственной власти. Современные условия создания и функционирования общероссийских спортивных федераций позволяют сделать утверждение, что возникновение случайных фигур на этой политической арене исключено. Вряд ли можно всерьез воспринимать прогнозы о ликвидации Российского футбольного союза или Континентальной хоккейной лиги, прочно обосновавшихся в соответствующих видах спорта и имеющих тесные связи с международными спортивными организациями. Равным образом трудно представить добровольное прекращение ими деятельности по решению учредителей, среди которых подавляющее большинство представлено региональными спортивными объединениями. Даже в сложных объективных условиях любая проблема, с которой сталкиваются центральные физкультурно-спортивные организации, может быть решена совместно с государственной властью, открытой для диалога и оказания помощи.

К тому же ослабление государственного вмешательства в деятельность спортивных организаций вовсе не подразумевает полную утрату контроля над ними. Необходимо помнить, что приобретение корпоративной формы сопровождается государственной регистрацией, а непосредственное осуществление деятельности в области физической культуры и спорта происходит в рамках разработанных стратегий и программ развития отрасли. Поэтому смягчение контрольных механизмов и уменьшение полномочий для профильных государственных ведомств станет не потерей влияния, а своеобразной разгрузкой, которая позволит сконцентрироваться на более значимых проблемах физкультурно-спортивного сектора, требующих непосредственной государственной поддержки.

Таким образом, дальнейшее совершенствование физкультурно-спортивной политики РФ заключается в разгрузке государства от излишних обременительных функций, задерживающих процесс развития автономии спорта и перехода на договорной режим его управления в территориальном и корпоративном сегменте. Данный процесс представляется не скоротечным, поэтому он рассчитан на ближайшее десятилетие с контрольными точками в форме программ развития отрасли, ограниченных во времени.

Список литературы

Балобанова О.И. 2013. К вопросу о реализации принципа федерализма. – *Формирование гуманитарной среды в вузе: инновационные образовательные технологии. Компетентностный подход*. Т. 4. С. 30-32.

Братановский С.Н., Вулах М.Г., Майстровой В.В. 2011. Правовое регулирование аккредитации общероссийских спортивных федераций. – *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. № 3. С. 48-54.

Бычкова А.В. 2013. Проблемы и недостатки правового саморегулирования физкультурно-спортивных организаций в Российской Федерации. – *Юридические исследования*. № 3. С. 33-35.

Гарипов Р.Ф. 2013. Экономическая основа политической ответственности. – *Ученые записки Российской академии предпринимательства*. № 37. С. 48-56.

Гарипов Р.Ф., Зазнаев О.И. 2013. Политическая ответственность главы региона в современной России. – *Известия Саратовского университета*. Сер. Социология. Политология. Т. 13. № 2. С. 50-53.

Гарипов Р.Ф. 2014а. Субъективные особенности политической ответственности. – *Вестник Красноярского государственного аграрного университета*. № 4. С. 279-283.

Гарипов Р.Ф. 2014б. Политическая ответственность субъектов местного самоуправления в Российской Федерации. – *Ученые записки Казанского университета*. Сер. Гуманитарные науки. Т. 156. № 1. С. 221-226.

Гриб В.В., Алексеев С.В. 2013. Концепция создания в Общественной палате Российской Федерации комиссии по развитию физической культуры, спорта и олимпийского движения. – *Юридический мир*. № 10. С. 6-9.

Дмитриева Ю.В. 2013. Современные аспекты управления развитием системы физической культуры и спорта. – *Журнал правовых и экономических исследований*. № 2. С. 175-179.

Дроздова А.М. 2013. Некоторые особенности реализации принципа федерализма в субъектах Российской Федерации. – *Юридическая мысль*. № 4(48). С. 42-52.

Кривохижа И.П. 2003. Роль и место лицензирования в развитии сферы физической культуры и спорта. – *Физическое воспитание студентов творческих специальностей*. № 7. С. 20-26.

Максимов Н.Е., Пляшечко М.А., Романовский С.К., Сергеев Г.В. 2012. Текущий контроль в игровых видах спорта. – *Сборник научных трудов Sworld*. Т. 50. № 4. С. 48-50.

Мельник Т.Е. 2008. Государственный контроль за деятельностью спортивных федераций: правовые аспекты. – *Спорт: экономика, право, управление*. № 3. С. 22-26.

Нисневич Ю.А. 2013. Политическая ответственность: институциональная постановка проблемы. – *Полис (Политические исследования)*. № 4. С. 62-74.

Санникова Ю.А. 2013. Национальные спортивные федерации: «предприятия» социальной направленности? – *Ученые записки Университета им. П.Ф. Лесгафта*. № 8(102). С. 157-159.

Шаблинский И.Г. 2013. Некоторые аспекты политической ответственности. – *Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. Т. 6. № 3(29). С. 72-81.

YAKUBOV Yusup Digansheevich, Cand.Sci.(Polit.Sci.), Associate Professor, Rector of Volga Region State Academy of Physical Culture, Sports and Tourism (Village of the Universiada, 35, Kazan, Republic of Tatarstan, 420138; yus-yakubov@mail.ru)

THE PERFECTION OF POLITICAL AND LEGAL REGULATION OF SPORTS AND PHYSICAL CULTURE SPHERE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. *The article is based on the analysis of the current condition of the sports sphere development in the context of the study of the efficiency of the state policy. The author used the working program documents that concerned the sphere of the development of sports and physical training as the empirical base of the research. Noting the results of research, the author fixed factors that increased the efficiency of the sports policy. The author considers that it is necessary to make amplification of the political responsibility of regional structures for insufficient realization of the program actions in managerial process in the sports sector.*

Keywords: *sports, physical training, state, state policy, regional policy*

РОГОВ Александр Сергеевич – к.ю.н., старший научный сотрудник Вневедомственного научно-исследовательского института изучения безопасности и сыска (ВНИИБС) (delta_aria@mail.ru)
НЕСТЕРОВ Олег Александрович – научный сотрудник ВНИИБС (delta_aria@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ УРОВЕНЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. *В статье рассматривается дискуссионный вопрос разделения уровней правового регулирования противодействия коррупции, а именно возможность считать конституционный уровень основополагающим. Авторы предлагают обоснование данного положения через систему факторов.*

Ключевые слова: *безопасность, коррупция, правовое регулирование*

Любые общественные отношения в государстве должны быть урегулированы нормами права. Это связано с тем, что без правовой составляющей невозможно регулировать, а вместе с тем обеспечивать безопасность и нормальное функционирование любой отрасли общественных отношений, в т.ч. противодействие коррупции.

Правовое регулирование в общем виде исследовалось многими учеными-правоведами [Осипов 2008; Ешич 2007; Румянцева 2007; Рабинович 2007]. При этом многие аспекты рассматриваемого вопроса имеют дискуссионный характер. Например, остаются спорными разделение правового регулирования на уровни, соотношение этих уровней между собой, а также включаемые в них правовые акты. Так, в трудах ученых нет единого подхода к количественному признаку данных уровней: одни выделяют 4 уровня [Теория... 2006: 44], другие – 3 [Шумилов 2008: 52-54]. Наиболее близкой авторам является точка зрения А.Ю. Шумилова, который выделяет 2 классификации уровней правового регулирования (в плоскости, отражающей юридическую силу акта, и в плоскости, отражающей пространственные пределы), в каждой из которых существуют 3 структурных элемента [Шумилов 2008: 52-54]. Особый интерес представляет конституционный (базовый) уровень правового регулирования, при котором правовое регулирование осуществляется на уровне Основного закона и федеральных конституционных законов.

В этой связи возникает новая проблема: а какие именно отношения регулируются на данном уровне? Про коррупцию в Конституции РФ не упоминается. Так можно ли говорить про именно конституционное регулирование противодействия коррупции, или же оно начинается на уровне федеральных законов (средний уровень правового регулирования)?

По мнению авторов, правовое регулирование противодействия коррупции в Российской Федерации действительно начинается с Конституции РФ. Это связано со следующими факторами.

1. Конституция РФ определяет, что Российское государство является социальным и гарантирует неприкосновенность всех видов собственности, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых