

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СПОРТА В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Огромный социальный потенциал физической культуры и спорта является наименее затратным и наиболее эффективным средством форсированного морального и физического оздоровления нации.

В физкультурно-спортивной сфере через многообразие ее организационных форм максимально сближены личные и общественные интересы, развитие спортивной индустрии дает приток новых рабочих мест, развитие спорта способствует созданию зрелищной индустрии, имеющей большое экономическое значение.

Спорт высших достижений, олимпийский спорт является мощнейшим импульсом международного сотрудничества, формирования привлекательного образа страны на международной арене. Победы наших спортсменов порождают небывалый подъем патриотизма, гражданственности, способствуют укреплению морального духа и сплоченности нации, гордости за страну.

Процессы глобализации в определенной степени были стимулированы и развитием современного спорта, особенно олимпийского.

Практически во всех развитых государственных системах физкультурно-оздоровительная и спортивная деятельность органически сочетает усилия государства, его правительственных, общественных и частных организаций, учреждений и социальных институтов.

Роль государственных институтов в создании и развитии системы и поддержки деятельности в области физкультуры и спорта выражается в следующих направлениях:

- законодательное (нормативно-правовое) регулирование путем издания отраслевых законодательных актов и совершенствования смежного законодательства, регулирующего отдельные институты спортивной сферы;
- создание эффективной системы государственно-го управления физической культурой и спортом;
- создание системы надлежащего финансового и материально-технического обеспечения как всей структуры в целом, так и отдельных ее элементов;

– создание системы методического, то есть научного, образовательного, медицинского обеспечения отрасли и отдельных ее институтов.

Управление государства спортивной деятельностью осуществляется путем принятия законодательных актов (законов), в которых утверждаются правовые основы системы государственного управления спортивной отраслью, структура спортивных объединений, экономическое обеспечение деятельности в сфере физической культуры и спорта, права, обязанности и ответственность субъектов физкультурно-спортивного движения. Подобные нормативные акты на уровне федеральных законов приняты и действуют практически во всех странах Европы, Северной и Южной Америки, Австралии, отдельных азиатских и африканских странах (Китай, ЮАР, Египет).

Основной отраслевой федеральный закон о физической культуре и спорте принят и в Российской Федерации: он вступил в силу 30 марта 2008 года. Закон закрепляет принципы взаимодействия трех основных субъектов, составляющих систему организационного обеспечения физической культуры и спорта в РФ:

- государство через Минспорттуризм России, а также через органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяет основы государственной политики в сфере спорта;
- спортивные федерации по видам спорта отвечают за спорт высших достижений и за участие российских спортсменов в национальных и международных соревнованиях;
- ОКР обеспечивает участие национальной сборной команды России в Олимпийских играх, а также курирует вопросы олимпийского образования.

Одним из способов нормативно-правового регулирования сферы физической культуры и спорта в иностранных государствах является принятие федеральных (государственных) программ и концепций, имеющих силу закона. Это Национальная концепция спорта высоких достижений (Германия), Национальный план развития спорта (Ирландия), Стратегия развития профессионального

спорта на 2006–2012 годы (Новая Зеландия), Национальная программа в области спорта (Словения), Стратегический план 2004–2012 годов (Аргентина), Национальная стратегия развития спорта до 2020 года (Венгрия). В настоящее время такой подход к формированию законодательного регулирования сферы физической культуры и спорта в РФ находится в стадии развития и еще не получил окончательного сформировавшегося правового обеспечения.

Говоря о системе государственного управления отраслью физической культуры и спорта за рубежом, необходимо отметить, что, как правило, вертикаль управления возглавляет государственный орган исполнительной власти в сфере физической культуры и спорта, коим может быть как специальное министерство или ведомство, так и управления, департаменты, агентства в составе иного, смежного органа государственного управления.

Так, за управление спортом в Норвегии отвечает Министерство культуры и по делам церкви (МКЦ), в его составе имеется Департамент спорта, занимающийся вопросами формирования и реализации государственной спортивной политики. Он состоит из двух отделов: один ведет вопросы, касающиеся развития спортивных сооружений, их финансирования, утверждает соответствующие планы; второй отвечает за общие вопросы политики в области спорта, финансирование Норвежского спортивного союза, Олимпийского и Паралимпийского комитетов, спортивных объединений и команд на местном уровне, а также за вопросы антидопинговой работы и международного сотрудничества в области спорта.

В Италии же все функции госуправления спортивным и олимпийским движением осуществляет Национальный олимпийский комитет Италии.

В Германии реализуется система территориального управления спортом, находящаяся в соответствии с федеративным устройством в ведении земель. На федеральном уровне вопросы управления и финансирования национального спорта курирует Министерство внутренних дел. Ключевая роль в развитии и управлении спортом высших достижений принадлежит Германскому олимпийскому спортивному союзу (ГОСС), созданному в мае 2006 года в результате слияния Германского спортивного союза и Национального олимпийского комитета. В него входят 16 земельных спортивных союзов, 87 тыс. профильных организаций, членская база составляет 30 млн. человек.

Основные направления деятельности ГОСС: разрабатывает стратегические взаимосвязи между спортивными и государственными учреждениями; отвечает за формирование национальных команд; обеспечивает подготовку национальных сборных команд по видам спорта к международным соревнованиям. Частичное финансирование ГОСС, а также отдельных проектов подготовки национальных команд осуществляется по линии МВД Германии в соответствии с Национальной концепцией спорта высших достижений. В 2008 году бюджет министерства на эти цели составил 216 млн. евро, кроме того, на развитие спорта инвалидов было выделено 4,03 млн. евро.

По оценкам местных экспертов, система управления национальным спортом в ФРГ функционирует в целом эффективно, подтверждением чего служат ста-

бильно высокие результаты немецких спортсменов во многих летних и зимних видах спорта.

В Российской Федерации спорт высших достижений полностью зависит от государства. Основным источником финансирования олимпийского спорта – бюджетные средства. О частных источниках можно говорить лишь применительно к профессиональному и высокозрелищному спорту – волейболу, футболу, хоккею. Крупнейшие профессиональные спортивные клубы функционируют за счет средств, выделяемых спонсорами.

К сожалению, такие источники, как лотереи и спортивный тотализатор, со времен советской системы «Гослото» утрачены, а в новой исторической формации не получили достаточного развития и регулирования с точки зрения источников финансирования социальных сфер и программ. Спортивный тотализатор, если и проводится, то доходы, полученные в результате его проведения, идут отнюдь не на развитие спорта!

В Австрии, благодаря принятию в 2005 году новой редакции Закона о развитии спорта, спорт обеспечен надежным финансированием: 3% доходов от деятельности лотерей используется в рамках федеральной программы поддержки спорта, гарантирующей минимальное базовое финансирование в размере 40 млн. евро в год. В 2009 году государством было выделено 85 млн. евро. Частные организаторы лотерей, независимо от их профилирования, при получении лицензии на проведение тиражей в обязательном порядке подписывают согласие на безакцептное отчисление 3% доходов в адрес федеральной программы. То есть в программу налоговых вычетов заложены указанные отчисления.

Местная система налогообложения Германии также играет существенную роль в формировании финансовых ресурсов, предназначенных для развития немецкого массового спорта, так как предоставляет спортивным клубам и союзам, имеющим статус «общественно полезной организации», налоговые льготы.

В Италии для граждан, чьи дети занимаются спортом, предусмотрена возможность вычета из подоходного налога родителей 19% суммы стоимости спортивных абонементов для детей от 5 до 18 лет. Налоговым законодательством предусматриваются отчисления 0,5% от суммы подоходного налога физических лиц на различные общественно полезные нужды, в том числе в пользу спортивных клубов и ассоциаций.

В качестве интересного примера рассмотрим вопрос финансирования спорта в Бразилии – организаторе Игр XXXI Олимпиады 2016 года. В последние годы там растет внимание к спорту со стороны государства, что выражается в совершенствовании политики в данной сфере, разработке различных программ, модернизации спортивной инфраструктуры.

Бразильское законодательство обеспечивает Бразильскому олимпийскому комитету (БОК) постоянный источник получения финансовых средств на нужды развития олимпийских видов спорта. Законом предусматривается перечисление 2% всего выигрыша в рамках проводимых в стране лотерей в БОК (получает 85% от перечисляемой суммы) и Бразильский паралимпийс-

кий комитет (оставшиеся 15%). В 2007 году общий объем накопленных в так называемом Олимпийском фонде достиг 37 млн. долларов.

В долгосрочной перспективе бразильские власти намерены нарастить объемы инвестирования в сферу школьной спортивной подготовки, осуществляемого правительствами на общенациональном, региональном и муниципальном уровнях.

Расширение и диверсификация финансирования спорта представляют собой один из основных вызовов, стоящих перед бразильским государством на современном этапе. Важнейшей инициативой по привлечению частных средств является одобренный в декабре 2006 года закон «О стимулировании спорта»: из базы обложения физических и юридических лиц налогом на доходы исключается финансовая и безвозмездная помощь на реализацию спортивных проектов. В 2008 году на нужды бразильского спорта из упомянутых источников были собраны 130 млн. долларов.

Кроме того, в стране действует программа «Спортивная копилка», позволяющая расширить доступ к соревновательному спорту, предоставляющая финансовую поддержку атлетам с целью создания для них необходимого минимума условий для тренировок в сегменте спорта высших достижений (размер помощи составляет от 130 до 1,08 тыс. долларов в зависимости от категории спортсмена).

Сенатом Бразилии была также одобрена мера по освобождению до декабря 2013 года от уплаты налогов с импорта спортивного оборудования, предназначенного для тренировок и подготовки бразильских атлетов и спортивных команд, участвующих в спортивных соревнованиях в ходе Олимпийских, Паралимпийских, Панамериканских и Всемирных игр.

Заслуживает внимания Национальная программа развития спорта в Чили. Это долгосрочная программа подготовки, обучения и сертификации представителей спортивных структур и федераций Чили. Главной целью программы является профессиональное обучение спортивных функционеров всех уровней, а также лицензирование их дальнейшей спортивной деятельности путем выдачи соответствующих сертификатов (дипломов). Программа содержит четыре проекта:

- обучение спортивных чиновников: представители спортивных организаций должны пройти теоретическое обучение по четырем темам: управление, организация, администрирование и процесс подготовки спортсменов;
- обучение тренеров: общие и специальные дисциплины в области спортивной подготовки для всех тренеров, которые не могли пройти академическое обучение ранее;
- техническая экспертиза для тренеров: привлечение иностранных или местных специалистов для специальной подготовки по видам спорта согласно техническому регламенту, предъявляемому к каждому уровню (местный, региональный, национальный);
- обучение и подготовка судей и арбитров: проводится представителями различных видов спор-

та, определяется потребностями национальных федераций и возможностями международных федераций.

Последние два проекта предполагается реализовать в том числе и при участии приглашенных специалистов из России.

Интереснейшая и как всегда необычная применительно к западным обычаям и обыкновениям трехуровневая система методической, образовательной и медицинской подготовки существует в КНР.

Начальный уровень: дети пяти-семи лет распределяются по спортивным секциям с учетом личных желаний, занятия в секциях ведут тренеры-любители. Для выявления наиболее способных спортсменов проводятся городские и уездные соревнования по отдельным спортивным дисциплинам, победители и призеры которых могут быть рекомендованы для зачисления в профессиональные спортивные школы.

Средний уровень: спортивные школы-интернаты – профессиональные спортивно-образовательные учреждения (212 школ – в Китае, из них 6 – в Пекине), основная цель – подготовка резерва для национальных и олимпийских сборных команд по видам спорта. После поступления в школу особо одаренные дети зачисляются также и в провинциальную сборную. Разработка планов работы спортивных школ и конкретных учебно-тренировочных программ осуществляется управлениями по физической культуре и спорту провинциальных правительств и провинциальными спортивными федерациями и союзами.

Распорядок дня включает спортивные тренировки – 60% времени, а также занятия по общеобразовательным дисциплинам – 40% времени.

Ученики спортивных школ подтверждают свой уровень через участие во всекитайских и международных соревнованиях, что является критерием отбора в национальную и олимпийскую сборные команды Китая.

Высший уровень: спортсмены – призеры международных официальных соревнований и спортсмены, входящие в национальную и олимпийскую сборную, распределяются по вузам с учетом потребностей учебных заведений в развитии отдельных видов спорта. Такие спортсмены рекомендуются для зачисления в вузы без экзаменов.

При Государственном управлении КНР по спорту функционирует специальный и весьма закрытый Институт спортивной медицины и исследований. В лечении применяются достижения не столько европейской, сколько традиционной и нетрадиционной китайской медицины. По скромным заверениям спортивных властей Китая, возможности китайской медицины пока весьма ограничены, хотя результаты пекинской Олимпиады свидетельствуют об обратном! И при этом не выявлено ни одного случая применения китайскими атлетами запрещенных веществ и методов.

Нельзя обойти стороной и такой актуальный на сегодняшний день вопрос, как проблема использования запрещенных средств и методов в спорте – допинг.

Антидопинговую политику в области спорта в Дании осуществляет Министерство культуры. Основным нормативный акт – Закон от 21 апреля 1999 года №232

«О запрещении использования определенных допинговых средств», с 2000 года реализуется программа «Антидопинг Дании», которая отвечает за контроль потребления допинга в профессиональном и любительском спорте, а также за сбор и распространение информации в этой области.

В Российской Федерации основы антидопинговой политики закреплены в статье 26 Федерального закона от 4 декабря 2007 года №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Вышеуказанная норма посвящена проблеме допинга в целом, а также вопросам противодействия использованию допинговых средств и (или) методов в спорте.

С 2009 года заработала российская антидопинговая организация – некоммерческое партнерство «Национальная антидопинговая организация «РУСАДА». Она занимается планированием и организацией тестирования российских спортсменов на территории России, а также тестированием спортсменов по поручениям международных спортивных организаций, с которыми у «РУСАДА» заключены соответствующие договоры.

Также в Российской Федерации действует аккредитованная ВАДА Антидопинговая лаборатория, обладающая новейшим оборудованием, отвечающим всем международным стандартам. Антидопинговая лаборатория обрабатывает результаты допинг-проб спортсменов, выдает соответствующие заключения.

Основной проблемой допинга в России является не столько использование российскими атлетами запрещенных средств и методов, сколько само отношение российского общества к этому вопросу: до настоящего времени обнаружение допинга у российских спортсменов рассматривается как некий «заговор» международных организаций, а сами спортсмены считаются «жертвами этого заговора». Такое отношение к проблеме допинга должно быть кардинально изменено.

1 января 2009 года вступил в силу новый Всемирный антидопинговый кодекс (ВАК), утвержденный Всемирным антидопинговым агентством (ВАДА). В связи с тем что ВАК является модельным документом и не применяется напрямую, все международные спортивные федерации, признавшие деятельность ВАДА, утвердили свои собственные антидопинговые правила, которые регулируют порядок организации допинг-контроля, обработки результатов проб и вынесения решений о применении санкций к спортсменам, виновным в совершении антидопинговых нарушений.

Краеугольным камнем современной системы борьбы с использованием запрещенных веществ и методов в спорте (допинг) является внесоревновательный допинг-контроль, который позволяет внезапно и точно проверить любого спортсмена в любое вре-

мя года и в любом месте на наличие в его организме запрещенных веществ.

Для более эффективной организации внесоревновательного допинг-контроля международные и национальные спортивные федерации формируют так называемые «регистрируемые пулы тестирования». Спортсмены, включенные в такой пул, обязаны сообщать о своем местонахождении в течение года с точностью до часа, что позволяет антидопинговым организациям оперативно и точно проводить тестирование любого спортсмена по своему усмотрению.

Наиболее распространенным антидопинговым нарушением является наличие в допинг-пробе спортсмена веществ, включенных ВАДА в Список запрещенных к использованию в спорте веществ и методов (Запрещенный список). Запрещенный список обновляется ежегодно и публикуется на интернет-сайтах ВАДА и международных спортивных федераций.

Исследование допинг-проб на наличие в них запрещенных веществ осуществляют исключительно специализированные, аккредитованные ВАДА антидопинговые лаборатории, обладающие всем необходимым оборудованием для проведения тестирования.

Обращает на себя внимание тот факт, что основным правовым принципом при наложении дисциплинарных санкций на спортсменов является принцип «ответственности без вины» (strict liability), в соответствии с которым спортсмен считается виновным и несет ответственность за наличие в его допинг-пробе запрещенного вещества вне зависимости от степени своей вины. Данный принцип был неоднократно легализован и применен в практике Международного спортивного арбитражного суда в г. Лозанна.

По общему правилу за совершение первого нарушения антидопинговых правил спортсмен должен быть дисквалифицирован и отстранен от участия в официальных национальных и международных соревнованиях сроком на два года. При этом данный срок может быть либо увеличен, либо сокращен в исключительных случаях при наличии отягчающих или смягчающих обстоятельств соответственно.

В последнее время, в связи с участившимися случаями использования спортсменами кровяного допинга (ЭПО и др.), международные спортивные федерации начали практику привлечения спортсменов к ответственности за совершение антидопинговых нарушений на основе показателей крови. Европейскими и американскими научными институтами были проведены соответствующие исследования и установлены пределы показателей, превышение которых однозначно свидетельствует об использовании спортсменами кровяного допинга.

НАЧАЛЬНИК ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ
ОЛИМПИЙСКОГО КОМИТЕТА РОССИИ,
АРБИТР МЕЖДУНАРОДНОГО СПОРТИВНОГО АРБИТРАЖА
А.М. Бриллиантова