

На правах рукописи

Жабин Никита Александрович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОТНОШЕНИЙ В ОБЛАСТИ СПОРТА**

12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2012

Работа выполнена на кафедре административного права
Московской государственной юридической академии
имени О.Е. Кутафина

Научный руководитель	заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор Студеникина Марина Семеновна
Официальные оппоненты:	Алексеев Сергей Викторович доктор юридических наук, профессор, Академия труда и социальных отношений Федерации независимых профсоюзов России, профессор кафедры административного, финансового права и международного права юридического факультета Путило Наталья Васильевна кандидат юридических наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заведующая отделом социального законодательства
Ведущая организация	Институт государства и права Российской академии наук

Защита состоится 16 мая 2012 года в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.02, созданного на базе Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина, г. Москва, 123995, ул. Садовая Кудринская, д. 9, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина.

Автореферат разослан «___» апреля 2012 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета

доктор юридических наук, профессор

Н.А. Михалева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Актуальность темы исследования. Физическая культура и спорт становятся все более заметными не только социальными, но и политическими факторами в современном мире. Вовлечение широких масс населения в занятия физической культурой и спортом, а также успехи на международных состязаниях служат бесспорным доказательством жизнеспособности и духовной силы любой нации, способствуют созданию положительного имиджа государства на международной арене. Поэтому государственная поддержка физической культуры и спорта является одним из важных направлений социально-экономической политики нашей страны.

Главная цель этой политики состоит в реализации государственной деятельности в области физической культуры и спорта, определенной в Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 7 августа 2009 года № 1101-р¹, в создании условий, ориентирующих граждан на здоровый образ жизни, развитие спортивной инфраструктуры, а также на повышение конкурентоспособности российского спорта.

Важнейшим условием решения проблем, связанных с формированием здорового образа жизни, является поднятие престижа занятий спортом, а также формирование сферы досуга, которая не только будет способствовать ведению здорового образа жизни, но и станет доступной и привлекательной для современной молодежи, станет сферой, предоставляющей широкие возможности для самореализации.

Современная физическая культура и спорт развиваются стремительными темпами не только за рубежом, но и в России. Большое количество факторов способствовало становлению и активному развитию спорта и физической культуры в стране. Так, реформирование общественного строя, переход к рыночным отношениям и реформы 90-х

¹ СЗ РФ, 2009, № 33, ст. 4110.

годов затронули все стороны спортивной деятельности: организационную структуру управления спортом, источники его финансирования, правовое положение спортсменов и тренеров, изменив тем самым место самого спорта в системе общественных ценностей.

Произошедшие изменения требуют своего законодательного оформления в различных аспектах – в международном, на уровне федерации, субъектов Федерации и муниципалитетов. Прогресс физкультурно-спортивных отношений в нашей стране идет весьма динамично, что, в свою очередь, требует постоянной работы по совершенствованию нормативно-правовой базы, созданию принципиально новых законодательных актов, закрепляющих достижения российской физической культуры и спорта.

Отдавая должное усилиям законодателя по совершенствованию правового регулирования отношений в области физической культуры и спорта, отметим тем не менее, что существующая нормативно-правовая база не в полной мере соответствует современным потребностям развития отечественной физической культуры и спорта. Это законодательство до сих пор остается недостаточно систематизированным, в нем много пробелов и противоречий, устаревших норм и неоднозначных формулировок, что порождает трудности в правоприменительной практике. Сложность организационной структуры современного спортивного движения, взаимодействие различных соционормативных регуляторов в физкультурно-спортивной сфере общественных отношений также актуализирует проблему совершенствования законодательства в области физической культуры и спорта.

Историко-правовой анализ нормативного правового регулирования физической культуры и спорта поможет найти наиболее эффективные варианты его модернизации и гармонизации в соответствии с требованиями международного физкультурно-спортивного движения и спецификой формирования современной правовой системы России.

Ключевой проблемой остается оптимизация системы государственного управления физической культурой и спортом. Во многом эта проблема также обусловлена несовершенством законодательства в области физической культуры и спорта, отсутствием направляющих законодательных координат в этой области, что не позволяет устранить имеющиеся разногласия и противоречия между центром и регионами, между государственными органами и общественными спортивными организациями и объединениями и, самое главное, – между человеком и обществом.

Отмеченные обстоятельства свидетельствуют о необходимости исследования государственно-правового воздействия на отношения в сфере спорта с позиций общей теории управления, и особенно в ракурсе специфики административно-правового регулирования отношений в указанной сфере общественных отношений.

Степень научной разработанности темы. В последние годы значительное внимание исследователей привлекают теоретические и прикладные проблемы правового регулирования сферы физической культуры и спорта.

Спорт как феномен социально-культурной жизни общества подвергался исследованию представителями различных отраслей знаний: философии, социологии, истории, экономики, педагогики, психологии, культурологии (Л.В. Аристова, В.Б. Барабанова, Г.А. Борисов, М.М. Бугров, Н.Н. Визитей, В.М. Выдрин, Г.А. Гостев, С.И. Гуськов, В.А. Демин, В.Н. Зуев, Б.С. Кузьмин, Н.Ф. Кулинко, А.М. Леонтьук, Л.И. Лубышева, Н.Ю. Мазов, Л.П. Матвеев, В.Д. Паначев, Р.А. Пилюян, Н.И. Пономарев, В.С. Родиченко, В.В. Столбов, В.П. Шпилько и др.).

Нерешенность многих вопросов, возникающих в процессе правового регулирования физической культуры и спорта, обусловили пристальное внимание к этой области общественной жизни и представителей

юридической науки – специалистов в области конституционного, административного, гражданского, трудового права.

Так, в области конституционного права научные разработки проводились А.Н. Егоричевым, А.П. Скрыпником, В.Н. Уваровым. В них раскрывается содержание конституционного права граждан на занятие физической культурой и спортом, показана его связь с другими фундаментальными правами в социальной сфере.

В трудах С.Н. Братановского, М.Г. Вулаха, А.П. Душанина, М.В. Лукина, С.А. Ищенко, И.М. Чемакина объектом исследования выступили общественные отношения в сфере управления физической культурой и спортом, система органов управления физкультурно-спортивной деятельностью, а также механизм реализации их компетенции.

Правовое регулирование трудовых отношений в спортивной сфере исследовалось С.В. Васильевым, К.Н. Гусовым, И.В. Мисюриным, В.Н. Уваровым, О.А. Шевченко. Ими, в частности, рассмотрены социально-правовые аспекты труда спортсменов-профессионалов, показана специфика их деятельности, исследованы вопросы ответственности за нарушение трудовой дисциплины.

Гражданско-правовое регулирование отношений в области спорта явилось предметом исследования В.П. Васькевича, определившего гражданско-правовой статус профессиональных спортивных организаций и спортсменов-профессионалов.

Развитие правового регулирования отношений в области спорта и настоятельная необходимость подготовки специалистов, обладающих знаниями в данной сфере, повлекло появление крупных научных и учебных изданий, где спорт рассмотрен через призму комплексного правового регулирования. Огромная заслуга в этом принадлежит доктору юридических наук, профессору С.В. Алексееву, подготовившему первые фундаментальные работы, где новаторски исследуются научные и дидактические проблемы системы норм спортивного законодательства.

Выводы всех перечисленных ученых и их рекомендации оказали положительное влияние на совершенствование законодательства в области спорта и практику его реализации. Они послужили базой для дальнейших теоретических исследований, в том числе некоторых заключений и предложений данной работы.

Для решения теоретических и практических задач, связанных с административно-правовым регулированием отношений в сфере физической культуры и спорта, необходимы дальнейшие исследования. Это связано с тем, что значительная часть работ, посвященных интересующей нас проблеме, написана и издана в других политических и социально-экономических реалиях. Именно поэтому в них не нашли отражения многие новые аспекты административно-правового регулирования в области спорта.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере управления физической культурой и спортом в России, урегулированные нормами административного права или требующие административно-правового регулирования общественные отношения между органами исполнительной власти, их должностными лицами, обеспечивающими поддержание должного состояния и развитие спорта, и субъектами физической культуры и спорта, испытывающими на себе регулирующее воздействие.

Предметом исследования выступают теоретическая и правовая база системы управления физической культурой и спортом в Российской Федерации. Речь идет о правовых средствах, используемых государством в процессе воздействия на отношения в сфере спорта, обоснованности их выбора и эффективности применения. При этом затрагиваются принципы, организационные структуры исполнительной власти различных уровней, в рамках которых реализуются государственно-властные формы и методы исполнительной деятельности, направленные на упорядочение общественных отношений в области спорта.

Цель и задачи диссертационного исследования. Основная цель настоящего исследования заключается в комплексном изучении административно-правовых аспектов системы организации физической культуры и спорта в России, раскрытии основных тенденций и закономерностей развития деятельности в области спорта, выявлении недостатков действующего законодательства и систем управления физической культурой и спортом в Российской Федерации, а также в поиске и разработке предложений по их устранению.

Для достижения сформулированной цели были поставлены следующие задачи:

- уяснить сущность и содержание административно – правового регулирования в области спорта;
- провести ретроспективный анализ сложной динамики административно - правового регулирования деятельности в области спорта, во многом предопределившей сегодняшние реалии;
- изучить действующее нормативно-правовое обеспечение управления физической культурой и спортом в Российской Федерации и разработать предложения по его совершенствованию;
- исследовать основные вопросы организации государственного управления в области физической культуры и спорта в Российской Федерации;
- выявить проблемы разграничения полномочий органов управления в области физической культуры и спорта и предложить пути их разрешения;
- проанализировать особенности и организационно-правовые формы общественных структур управления физической культурой и спортом в России (в первую очередь Олимпийского комитета России и спортивных федераций по отдельным видам спорта) и основы их взаимодействия с органами государственного управления в области спорта;
- охарактеризовать правонарушения установленных законодательством о физической культуре и спорте требований по

предотвращению допинга в спорте и меры ответственности, применяемые за их совершение.

Методологическими основами исследования являются общенаучные методы исследования, а также системно-функциональный, конкретно-исторический, сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

Приоритет использования каждого из них определялся в зависимости от поставленных задач.

При этом методология исследования основывается на аккумулировании общенаучных способов и приемов, используемых в целом юридической наукой.

Теоретическую базу исследования составляют труды представителей отечественной науки по общим вопросам государства и права, власти и управления, а также научные разработки, касающиеся различных аспектов физической культуры и спорта. Этим проблемам были посвящены работы ученых А.Б. Агапова, С.В. Алексеева, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, С.Н. Братановского, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, К.С. Бельского, Н.Н. Визитея, А.В. Венгерова, С.И. Гуськова, А.С. Дугенца, Л.А. Калининой, Ю.М. Козлова, Г.А. Кузьмичевой, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, Н.И. Матузова, В.С. Мартемьянова, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, А.А. Соловьева, Ю.Н. Старилова, С.С. Студеникина, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, А.П. Шергина, Т.О. Шилук, М.А. Шатиной, Ц.А. Ямпольской и других авторов, в том числе и зарубежных.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования обусловлена его новизной и актуальностью. Правовое воздействие, включая административно-правовое регулирование, на отношения в сфере спорта подвергается общетеоретическому исследованию. С этой целью автор рассматривает спорт не только в его традиционном для юриспруденции качестве как вид деятельности, но и как социокультурный феномен, социальный

институт. Проводится системный анализ действующего российского законодательства, регулирующего отношения в сфере спорта, с учетом предшествующего опыта правового регулирования и вырабатываются предложения по его совершенствованию.

Теоретические выводы и сформулированные предложения могут быть использованы в дальнейших научно-исследовательских и практических разработках данной проблемы, а также в учебном процессе в ходе преподавания, в том числе, административного права. Рекомендации, содержащиеся в диссертации, также могут найти применение при совершенствовании нормативно-правовых актов. Отдельные выводы могут быть использованы в правоприменительной практике.

На защиту выносятся следующие положения исследования, характеризующие его научную новизну:

1. Обоснование с позиций функциональной структуры управления соотношения понятий «государственное управление» и «государственное регулирование». С учетом того, что спорт является объектом комплексного правового регулирования различных отраслей права, выявляются сущность, специфика и основные направления именно административно – правового регулирования спортивной деятельности.

2. Авторское определение спорта, которое является единым для всех его разновидностей (массовый, профессиональный, спорт высших достижений и др.). В соответствии с этим определением спорт является составной частью физической культуры, средством и методом физического воспитания, основанным на использовании соревновательной деятельности и подготовке к ней, в процессе которой сравниваются и оцениваются потенциальные возможности человека.

3. Определение признаков, присущих исключительно профессиональному спорту. В перечень этих признаков входит: систематическая оплата труда спортсмена; направленность на развитие тех видов спорта, которые наиболее доходны; зрелищность; поддержание

спортивными организациями наличия жесткой конкуренции; наличие системы социальной защиты спортсменов; формирование в каждом из видов профессионального спорта спортивной элиты. Совокупность предложенных автором признаков профессионального спорта приводит к выводу о том, что эту часть спорта нельзя рассматривать только как платную спортивную услугу.

4. Вывод о необходимости дифференциации законодательства о физической культуре и спорте в связи с многогранностью самого спорта и принципиальными различиями отдельных его частей. Такие части спорта, как школьный, студенческий, массовый, спорт высших достижений требуют более детального законодательного регулирования, которое может быть реализовано в рамках дополнений в действующий Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Что касается профессионального спорта, то его специфика настолько велика, что требует принятия специального федерального закона.

5. Обоснование важности совершенствования системы органов исполнительной власти, наделенных полномочиями в области управления физической культурой и спортом, четкого определения их компетенции и порядка их взаимодействия как между собой, так и с Олимпийским комитетом России и спортивными федерациями по отдельным видам спорта.

Предлагается реорганизовать само существующее Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ и создать в ведении реформированного Министерства специализированные государственные структуры, осуществляющие функции по надзору за соблюдением законодательства в области спорта, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере спорта.

6. Вывод о том, что в создании новой национальной системы организационного обеспечения физкультурно-спортивной деятельности

важное место занимают такие субъекты управления спортом, как спортивные федерации по отдельным видам спорта. Правовой статус спортивных федераций различного уровня отличается от статуса общественных объединений, что предопределяет особые отношения между ними и органами исполнительной власти.

7. Позиция о государственной аккредитации спортивных федераций как одного из видов государственного контроля, важного инструмента воздействия государства на развитие сферы физической культуры и спорта.

Учитывая значимость института государственной аккредитации спортивных федераций, предлагается принять единый нормативный акт, касающийся порядка проведения государственной аккредитации как общероссийских, так и региональных спортивных федераций, утвердив его постановлением Правительства Российской Федерации.

8. Предложение о расширении перечня оснований для принятия решений о приостановлении или отзыве государственной аккредитации спортивных федераций. Такими основаниями могут быть злоупотребления, связанные с договорными матчами, трансферными договорами, использованием допинга и анаболических стероидов, незаконным участием в букмекерской деятельности и тотализаторах, фактами совершения иных мошеннических и коррупционных действий. Кроме того, основанием для отзыва и прекращения лицензии могли бы быть факты нарушения прав спортсменов, причинение вреда их здоровью в ходе соревнований и тренировок, а также нарушения правил соревнований, повлекшие нарушения общественного порядка и другие опасные последствия.

9. Определение антидопинговой политики как одной из центральных проблем в современном спортивном движении. Предпосылкой ее эффективной реализации является определение самого понятия допинга в спорте, которое в обобщенном виде должно включать в себя юридические, медицинские, психологические, социальные и нравственные аспекты. Только тогда можно будет сформулировать единообразные общепринятые

ориентиры в подходах к оценке стартовых условий, в которых находятся спортсмены.

10. Разграничение понятий дисквалификации как спортивной санкции, применяемой за нарушение антидопинговых правил самими спортивными федерациями, и дисквалификации как административного наказания, применяемого органом административной юрисдикции за нарушения, предусмотренные КоАП РФ.

11. Предложение об уточнении диспозиции статьи 6.18 КоАП РФ таким образом, чтобы не требовалось комментариев относительно круга лиц, привлекаемых к административной ответственности за нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований по предотвращению допинга в спорте и борьбы с ним.

Апробация результатов исследования. Апробация основных теоретических положений и выводов, изложенных в работе, осуществлена в различных формах. Материалы диссертационного исследования нашли отражение в 10 опубликованных автором научных работах.

Теоретические и практические рекомендации, предложенные автором в диссертационном исследовании, докладывались на научно-практических конференциях, семинарах, международных конгрессах, посвященных вопросам административного права, учебном процессе.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования данной проблематики и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных нормативных актов и специальной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, формулируются его цель и основные задачи, приводятся сведения о методологии и методике исследования, определяются научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертационной работы, изложены данные об апробации результатов исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту.

Глава первая – **«Сущность административно – правового регулирования в области спорта»** – сконцентрирована на исследовании содержания административно-правового регулирования в области спорта, характеристике основных элементов, составляющих саму систему административно-правового регулирования, и основных этапов становления и развития административно-правовой регламентации в области спорта.

Первый параграф – **«Характеристика административно - правового регулирования с позиций функциональной структуры управления»** – посвящен анализу имеющихся в юридической литературе теоретических положений относительно понятий «государственное управление» и «государственное регулирование», а также выявлению особенностей именно административно-правового регулирования через характеристику основных направлений административно-правового регулирования и элементов, составляющих эту систему (в первую очередь, субъектов и объектов регулирования).

В результате проведенного анализа в диссертации предложено характеризовать административно-правовое регулирование как совокупность (комплекс) воздействия специальных субъектов государственной власти на различные сферы или области общественных отношений, с обязательным учетом особенностей непосредственных объектов управления.

С этих позиций административно-правовое регулирование отношений в области спорта определено как деятельность органов государственной

власти, проявляющаяся в исполнительно - распорядительном по форме и организующем по содержанию воздействию на управляемые объекты, которыми могут быть учреждения физической культуры и спорта, общественные организации в виде спортивных федераций, конкретные спортсмены, тренеры, спортивные судьи.

В параграфе отмечается, что сущностная характеристика административно – правового регулирования в области спорта находит свое проявления в основных направлениях такого регулирования: 1) нормативное обеспечение физкультурно-спортивной деятельности; 2) определение системы и структуры органов управления в области физической культуры и спорта с установлением их компетенции и организационной подчиненности; 3) осуществление контроля за соблюдением действующих в области физкультуры и спорта правил; 4) установление ответственности за нарушение этих правил.

Второй параграф – **«Спорт как объект правового регулирования»** - посвящен исследованию исходных категорий и понятий, применяемых в сфере физической культуры и спорта, а также их основным признакам.

В параграфе проанализированы различные варианты определения понятий «спорт» и «физическая культура», предложенных учеными правоведами. Даны авторские определения этих понятий.

Что касается спорта, как объекта правового регулирования, автор считает возможным определить его как составную часть физической культуры, средство и метод физического воспитания, основанные на использовании соревновательной деятельности и подготовке к ней, в процессе которой сравниваются и оцениваются потенциальные возможности человека. В связи с этим к признакам спорта отнесены соревновательность (это базовый и системообразующий признак); направленность на достижение максимально возможных спортивных результатов; спортивная специализация; ранжирование спортсменов по уровню достигнутых результатов.

В параграфе рассматриваются различные части спорта (школьный, студенческий, массовый, спорт высших достижений) и анализируются специфические признаки каждого из них. Подчеркивается, что выявление этих признаков является предпосылкой нахождения оптимальных вариантов развития материальной и нормативной базы, обеспечивающей занятия физической культурой и спортом различных категорий населения.

Большое внимание уделено в параграфе такой важнейшей разновидности спорта, как профессиональный спорт, которому присущи свои исключительные признаки. К признакам, характеризующим профессиональный спорт, следует отнести систематическую оплату труда профессиональных спортсменов, а также систему различного рода надбавок, доплат и премий; направленность на развитие тех видов спорта, которые могут принести большие доходы или как минимум обеспечить покрытие собственными доходами всех расходов (в этой связи профессиональный спорт ограничен относительно небольшим количеством видов спорта, представляющих особый интерес с коммерческой точки зрения); ориентированность на организацию и продажу продукта, который должен привлекать внимание зрителей, спонсоров, телевидения; поддержание в соревнованиях атмосферы жесткой конкуренции (без указанной атмосферы профессиональный спорт теряет привлекательность для зрителей, утрачивается интерес к нему со стороны телевидения и спонсоров); наличие достаточно эффективной и постоянно совершенствуемой системы социальной защиты спортсменов; формирование в каждом из видов профессионального спорта спортивной элиты - выдающихся спортсменов, привлекающих особое внимание зрителей и пользующихся повышенной популярностью в обществе. Несмотря на коммерциализацию профессионального спорта, его нельзя рассматривать только как платную услугу.

Третий параграф – **«Нормативная регламентация отношений в области спорта: историческая ретроспектива и современность»** -

посвящен рассмотрению действующей системы правовых норм, регламентирующих отношения в области спорта, а также основным этапам их формирования и развития. Нормативно – правовое обеспечение физической культуры и спорта в России представляет собой совокупность норм, принятых в различные исторические периоды и посвященных юридической регламентации указанной сферы, и рассматривается как единый и закономерный процесс эволюционного развития.

В параграфе отмечается, что в Российской Федерации активизация законотворческой деятельности в области физической культуры и спорта связана с постсоветским периодом, когда 27 апреля 1993 года были приняты «Основы законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте»¹. Основы, по существу, создавали единую платформу для правового регулирования в области физической культуры и спорта.

Основы содержали нормы из различных отраслей законодательства (гражданского, трудового, налогового, земельного и т.д.), что определило межотраслевой характер законодательства в сфере физической культуры и спорта.

После принятия на федеральном уровне Основ законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте началась активная законотворческая деятельность в субъектах РФ, результатом которой стало принятие в более чем половине субъектов собственных законов о физической культуре и спорте. Причем в законах ряда субъектов (Москва, Московская, Омская, Пермская, Тюменская области, Республика Башкортостан, Республика Бурятия) содержались новые положения и нормативы, которые расширяли защиту интересов населения в сфере физической культуры и спорта и физического воспитания подрастающего поколения.

В результате происшедших изменений социально-экономических условий в России в 1999 году был принят федеральный закон от 29 апреля

¹ Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, № 22, ст. 784.

1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹. Этот закон явился попыткой реализовать концепцию усиления влияния общественных физкультурно-спортивных организаций и объединений в управлении физической культурой и спортом в России при условии обязательного государственного финансирования. В нем определялся статус основных участников спортивной деятельности – спортсменов, спортсменов – любителей (физкультурников), спортсменов высокого класса, спортсменов-профессионалов, физкультурно-спортивных организаций и их объединений. Впервые на законодательном уровне было дано понятие «спортсмен-профессионал».

Важным моментом в развитии спортивного законодательства стало принятие 4 декабря 2007 г. нового федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»². Необходимость его разработки была обусловлена тем, что по содержанию предыдущий закон в большей своей части был декларативен. Многие его нормы не могли быть воплощены в жизнь из-за отсутствия механизма их реализации.

В Федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ существенно уточнён и расширен понятийный аппарат. Многие термины в законе были введены впервые: «массовый спорт», «национальные виды спорта», «официальные физкультурные и спортивные мероприятия», «адаптивный спорт», «правила вида спорта», «спортивные дисциплины», «спорт высших достижений», «физическая подготовка», «объекты спорта».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что законодателем немало сделано в указанной сфере, однако остаются еще проблемы и нерешенные вопросы, затрудняющие реализацию прав спортсменов и правоприменительную деятельность. Поэтому в параграфе вносится предложение по совершенствованию действующей законодательной базы.

¹ СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2206

² СЗ РФ, 2007, № 50, ст. 6242.

В массив нормативной регламентации, кроме законов, входит большой блок подзаконных актов – указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и ведомственные акты. В связи автором рассматривается вопрос о систематизации и кодификации законодательства в области спорта и различных вариантов его решения.

Диссертант обращает внимание на необходимость дифференциации законодательства в области спорта, обусловленной принципиальными различиями отдельных его частей. Делается вывод о том, такие части спорта, как школьный, студенческий, массовый, спорт высших достижений нуждаются в более детальном законодательном регулировании, которое может быть реализовано в рамках дополнений в действующий Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Что касается профессионального спорта, то его специфика настолько велика, что требует принятия специального федерального закона.

Автором в работе показана необходимость эффективной реализации Федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы»¹ и Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года².

Во второй главе – **«Организационно-правовые основы управления в области спорта»** – рассматривается система органов исполнительной власти, осуществляющих административно-правовое регулирование отношений в области спорта. Дается анализ взаимодействия органов исполнительной власти с Олимпийским комитетом России и спортивными федерациями по отдельным видам спорта, характеризуется правовой статус Олимпийского комитета России и спортивных федераций по отдельным видам спорта.

¹ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 11.01.2006 № 7 // СЗ РФ, 2003, № 6, ст. 304.

² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7.08.2009 № 1101-р // СЗ РФ, 2009, № 33, ст. 4110.

В первом параграфе – **«Функции и полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области спорта»** – автор рассматривает действующую систему и структуру федеральных органов исполнительной власти в области спорта.

В параграфе анализируются полномочия и функции Министерства спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации как органа, являющегося федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры и спорта.

Автором даны характеристики полномочий и других, не специально-уполномоченных органов исполнительной власти, осуществляющих управленческие функции в рассматриваемой сфере. Речь идет о таких органах, как Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации и находящееся в его ведении Федеральное медико-биологическое агентство, Министерство образования и науки Российской Федерации.

Анализ правового положения федеральных органов исполнительной власти приводит к выводу о необходимости совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административно-правовое регулирование в области спорта. Очевидно, что ныне существующее Министерство спорта, туризма и молодежной политики по объективным причинам не может уделять должное внимание развитию физической культуры и спорта в силу того, что в сферу его деятельности входит также решение вопросов, отличающихся по своей юридической природе от деятельности в сфере спорта (например, туризм и молодежная политика в целом).

В связи с этим предлагается реорганизовать само существующее Министерство спорта, туризма и молодежной политики и, кроме того, создать в ведении реформированного министерства специально-

уполномоченные федеральные органы исполнительной власти – Федеральную службу по надзору за законодательством в области спорта и Федеральное агентство по физической культуре и спорту.

В работе рассмотрена проблема разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области физической культуры и спорта. Разграничение полномочий создаёт необходимую основу для дальнейшего совершенствования законодательства и правоприменительной практики, распределения финансовых потоков в спорте.

Второй параграф – **«Взаимодействие органов государственного управления в области спорта с Олимпийским комитетом России, спортивными федерациями»**. В параграфе проведен анализ взаимодействия Олимпийского комитета России и спортивных федераций по отдельным видам спорта с государственными органами управления в области спорта, а также указанных спортивных структур между собой.

В этой связи исследован правовой статус Олимпийского комитета России, порядок его образования и полномочия, а также заключаемые Олимпийским комитетом России и Министерством спорта, туризма и молодежной политики РФ соглашения о взаимодействии.

Показана роль спортивных федераций в создании новой национальной системы организационно-управленческого обеспечения физкультурно-спортивной деятельности, проанализирован статус спортивных федераций различного уровня (общероссийские, региональные, местные), его отличия от статуса общественных объединений, что предопределяет особые отношения между ними и органами государственной власти.

Большое внимание уделено государственной аккредитации спортивных федераций как одному из видов государственного контроля, важного инструмента воздействия государства на развитие сферы физической культуры и спорта.

Учитывая значимость института государственной аккредитации спортивных федераций, предлагается принять единый нормативный акт, касающийся порядка проведения государственной аккредитации как общероссийских, так и региональных спортивных федераций, отразив в нем более широкий перечень оснований для принятия решений о приостановлении или отзыве государственной аккредитации спортивных федераций. Такой нормативный акт должен быть утвержден не ведомственным актом, а постановлением Правительства Российской Федерации.

Третий параграф – **«Противодействие применению допинга в спорте: административно-правовой аспект»**. В этом параграфе антидопинговая политика государства рассматривается как одна из центральных проблем в современном спортивном движении. Предпосылкой ее эффективной реализации является само определение понятия допинга в спорте. В работе отмечается, что в обобщенном виде это определение должно включать в себя юридические, медицинские, психологические, социальные и нравственные аспекты.

Проанализировано действующее законодательство, запрещающее применение спортсменами допинга, запрещенных субстанций и запрещенных методов.

Автором показана необходимость совершенствования законодательства о применении допинга в спорте. В частности, предлагается внести уточняющие изменения в положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающиеся диспозиции статьи 6.18, которые устранили бы необходимость комментариев относительно круга лиц, привлекаемых к административной ответственности за нарушение требований по предотвращению допинга в спорте.

Проводится анализ понятий дисквалификации как спортивной санкции, применяемой за нарушение антидопинговых правил самими спортивными

федерациями, и дисквалификации как административного наказания, применяемого в соответствии с КоАП РФ.

Автором исследуется правовой статус Некоммерческого партнерства Российское антидопинговое агентство «РУСАДА» и Всемирного антидопингового агентства (ВАДА), а также их взаимодействие с Министерством спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации по вопросам борьбы с применением и распространением допинга в спорте и проведения допинг-контроля.

В **заключении** автором подводятся итоги исследования, формулируется ряд теоретических и практических выводов, вытекающих из результатов научного исследования и направленных на совершенствование административно-правового регулирования отношений в области спорта.

Основные положения диссертации опубликованы автором в 10 статьях общим объемом 4,4 п.л.

ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Жабин Н.А. Развитие нормативной базы Российской Федерации в области управления физической культуры и спортом/ Жабин Н.А.// Административное право и процесс. – 2011. - №8. – 0,4 печ. л.
2. Жабин Н.А. Правовой статус спортивных федераций России/ Жабин Н.А.// Юридический мир. – 2011. №9. – 0,3 печ. л.
3. Жабин Н.А. Федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта: актуальные вопросы административно-правового статуса/ Жабин Н.А.// Юридический мир. – 2012. №2. - 0,4 печ. л.

Статьи, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

4. Жабин Н.А. Правовой статус Олимпийского комитета России/ Жабин Н.А.// Материалы круглого стола, посвященного 80-летию Л.Л.Попова «Развитие науки административного права» - Москва: МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2010. – 0,6 печ. л.
5. Жабин Н.А. Правовой статус Комитета по разработке и реализации антидопинговой политики в спорте/ Жабин Н.А.// Сборник II международной заочной научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» – Москва: МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2010. – 0,2 печ. л.
6. Жабин Н.А. 100 лет российскому олимпийскому движению/ Жабин Н.А.// Экономика, управление, право. - 2011. №3 – 0,5 печ. л.
7. Жабин Н.А. Порядок аккредитации спортивных федераций в России/ Жабин Н.А.// Спорт: экономика, право, управление. - 2011. №3 – 0,8 печ. л.

8. Жабин Н.А. Правовое регулирование профессионального спорта в Российской Федерации/ Жабин Н.А.// Спорт: экономика, право, управление. - 2011. №4 – 0,6 печ. л.

9. Жабин Н.А. Правовое регулирование физической культуры в России/ Жабин Н.А.// Правовая наука. - 2011. №2 – 0,3 печ. л.

10. Жабин Н.А. Международное законодательство, регулирующее применение допинга в спорте/ Жабин Н.А.// Сборник докладов V Международной научной заочной конференции «Отраслевые аспекты экономики, управления и права» - Москва, ИНГН, 2012. – 0,3 печ. л.