

**Карякин В.В.**

## РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ СПОРТИВНОЙ ПОДГОТОВКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗА РУБЕЖОМ: ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

### Аннотация

*Статья посвящена вопросу реформирования организационной основы спортивной подготовки в Российской Федерации. Комплексно (в сравнении с зарубежными странами) рассмотрены административные и правовые решения, которые позволят не только сохранить достигнутый положительный опыт, но и поднять спортивную подготовку на новый качественный уровень.*

**Ключевые слова:** спортивная подготовка; спортивная школа; спортивные некоммерческие организации; спортивно-оздоровительные учреждения.

**Н**а XXI Олимпийских зимних играх в Ванкувере сборная России показала худший результат за всю историю Игр и заняла 11-е место по числу золотых и 6-е место по общему количеству медалей.

К сожалению, не удалось остановить тенденцию ухудшения результатов, наметившуюся на последних Олимпийских играх и чемпионатах мира. Результат Игр в Ванкувере можно назвать неудовлетворительным для российского спорта, не отвечающим ожиданиям общества.

Так что же явилось причиной и послужило основанием неудовлетворительных общекомандных результатов? Детальный анализ показывает, что причиной тому стал целый ряд обстоятельств как объективного, так и субъективного характера.

Одной из основных и, на наш взгляд, главной причиной неудовлетворительного выступления российских спортсменов явилось разрушение отлаженной системы подготовки спортивного резерва, действовавшей в нашей стране до 90-х гг. прошлого века.

Аналізу одной из центральных составляющих спортивной подготовки, а именно ее правоприменительному аспекту, посвящена данная статья.

Анализируя законодательство Российской Федерации в области здравоохранения, социального обслуживания, физической культуры и спорта, следует отметить, что на текущий момент оно получило достаточное развитие в сравнении с состоянием пятилетней давности. Однако в нем по-прежнему отсутствуют специальные нормы, регулирующие правовой статус государственных и муниципальных учреждений, оказывающих услуги гражданам по обучению физической культуре и спорту.

В Федеральном законе от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» вопросу спортивной подготовки (подготовки спортивного резерва, спортсменов высокого класса) посвящена отдельная глава [1]. В то же время, по нашему мнению, недостаточно раскрыты содержание самой деятельности по спортивной подготовке, права и обязанности соответствующих организаций, правовой статус лиц, проходящих спортивную подготовку. Не нашел приемлемого решения вопрос об обязательствах государства по финансовому и материально-техническому обеспечению процесса спортивной подготовки.

В результате, например, образовательные учреждения среднего профессионального образования, осуществляющие деятельность в области физической культуры и спорта, как правило, не получают необходимых средств на осуществление спортивной подготовки и вынуждены вести деятельность исключительно в рамках реализации профессиональных образовательных программ.

Законодательство также не дает ответа на вопрос, что же представляет собой спортивная подготовка как правовой институт. Как определено в п. 1 ст. 12 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [2], образовательным является учреждение, осуществляющее образовательный процесс, т. е. реализующее одну или несколько образовательных программ и(или) обеспечивающее содержание и воспитание обучающихся, воспитанников.

В сфере физической культуры и спорта существует начальное образование (в школах преподавание физической культуры является обязательным). Дополнительное образование спортсмены получают в специальных детско-юношеских школах олимпийского резерва (СДЮШОР), детско-юношеских спортивных школах (ДЮСШ), детско-юношеских колледжах спортивного профиля (ДЮКСП) и школах высшего спортивного мастерства (ШВСМ) [3], деятельность которых осуществляется в соответствии с Инструктивным письмом Государственного комитета Российской Федерации по физической культуре и туризму от 25 января 1995 г. № 96-ИТ и Министерства образования Российской Федерации от

1 февраля 1995 г. № 03-М, а в училищах олимпийского резерва – Приказом Федерального агентства по физической культуре, спорту и туризму от 5 марта 2004 г. № 194 «Об утверждении Положения об училище олимпийского резерва» [4]. В рамках высшего профессионального образования образовательный процесс осуществляется в вузах физической культуры.

Часть 1 ст. 28 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» предусматривает, что образовательные учреждения с учетом местных условий и интересов обучающихся самостоятельно определяют формы занятий физкультурой, средства физического воспитания, виды спорта и двигательной активности, методы и продолжительность занятий физкультурой на основе государственных образовательных стандартов и нормативов физической подготовленности.

Так какая же организационно-правовая форма может стать на текущий момент оптимальной для организаций, осуществляющих спортивную подготовку?

В настоящее время государственные и муниципальные некоммерческие организации могут существовать в одной организационно-правовой форме – в форме учреждения, как это определено ст. 120 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), и являться бюджетными или автономными учреждениями. Создавая правовую конструкцию учреждения, разработчики ГК РФ подразумевали не просто его финансирование со стороны учредителя, но и утверждение последним сметы расходов; именно данным обстоятельством обусловлено наличие субсидиарной ответственности учредителя по долгам такого юридического лица. Только принятие в 2006–2009 гг. ряда нормативных правовых актов, регулирующих вопросы создания и функционирования автономных учреждений, позволило перейти к новой форме финансового обеспечения подведомственных учреждений на основании более гибкой схемы задания учредителя.

Вместе с тем в отрасли продолжает развиваться государственная система, осуществляющая подготовку профессиональных кадров для сферы физической культуры и спорта. В настоящее время отнесение некоторых видов учреждений спортивной подготовки к определенному ведомству законодательно не урегулировано. Прежде всего данное утверждение относится к учреждениям, сочетающим в своей деятельности несколько отраслевых направлений: профессиональную спортивную подготовку, образовательную практику, оказание социальных услуг в области спорта населению. Особенно актуальной данная проблема является для спортивных школ различного уровня: детско-юношеских, школ высшего спортивного мастерства и школ олимпийского резерва.

Так, в настоящее время в ведении Минспорттуризма России находятся 14 высших учебных заведений (и их 14 филиалов), 19 средних специальных учебных заведений (2 в составе высших учебных заведений), 2 научно-исследовательских института, 2 учреждения дополнительного профессионального образования. Таким образом, на сегодняшний день актуальна проблема законодательного определения правового статуса

учреждений спортивной подготовки, регламентация их деятельности в межотраслевом разрезе и принятие единых правил ведомственного отношения данных учреждений.

Вопрос реформирования организационной основы спортивной подготовки не обойден вниманием со стороны руководителей государства, органов исполнительной власти в сфере физической культуры и спорта, парламентариев. На заседании президиума Государственного совета и Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта 14 октября 2008 г. Президент Российской Федерации отметил, что одной из задач развития физической культуры и спорта является проведение ревизии подготовки спортивного резерва. На том же заседании Министр спорта, туризма и молодежной политики РФ предложил среди физкультурно-спортивных организаций четко выделить те из них, которые целенаправленно занимаются подготовкой спортсменов высокого класса, изменить их ведомственную подчиненность, сформировать нормативную и методологическую базу их деятельности.

Одним из вариантов реализации данной идеи стало предложение о разработке проекта федерального закона «Об учреждениях спортивной подготовки». Предложение о принятии отдельного федерального закона, регулирующего вопросы спортивной подготовки, нашло поддержку и парламентариев [5].

Определение ведомственной подчиненности учреждений спортивной подготовки, а также обеспечение экономически обоснованного уровня их финансирования возможно при законодательном преодолении разрыва между формальными условиями существования учреждений, деятельность которых в достаточной степени законодательно не урегулирована, и неформальными взаимоотношениями с курирующими ведомствами и иными заинтересованными структурами, в том числе бизнес-сообществом в рамках государственно-частного партнерства.

Для подготовки конкретных предложений по организации данного процесса целесообразно проанализировать состояние разработки данной проблемы за рубежом.

В большинстве западных стран с развитой рыночной экономикой и во многих странах Восточной Европы доминирует тенденция к расширению самостоятельности организаций физической культуры и спорта. Тенденция к расширению автономности в проведении политики наблюдается как в странах, где в отраслях социальной сферы (образование, спорт) традиционно доминирует государственная собственность, так и там, где преобладающей формой являются частноправовые корпорации. Деление юридических лиц на коммерческие и некоммерческие, с вытекающими из этого ограничениями в выборе направлений, содержания и структуры деятельности, распоряжения имуществом, необходимостью публичной отчетности, принято во всем мире. Называются эти организации по-разному, например: корпорации (хозяйственные и не хозяйственные) и учреждения – в Германии; товарищества и ассоциации (не хозяйствующие) – во Франции; *bisness* и *non-profit* корпорации – в США. Во многих странах для специальных государственных нужд сохраняются бюджет-

ные государственные организации, управление и финансирование которых осуществляется государством (фактически без конкурса). Однако большинство организаций некоммерческого сектора переходят на новые принципы организации деятельности.

Безусловно, законодательства разных стран по-разному определяют статус, права и обязанности этих организаций, но общий подход очевиден: их цель – не извлечение прибыли, а решение тех или иных социальных задач. Деятельность таких организаций в рамках отдельной отрасли (физкультура и спорт) регулируется законодательством и (или) другими нормативно-правовыми актами, имеющими локальный и в значительной степени содержательный характер.

В общем виде в зарубежном законодательстве существует классификация спортивных некоммерческих организаций в зависимости от источников их дохода:

- организации, получающие большую часть дохода в виде дотаций и пожертвований;
- организации, получающие большую часть дохода от продаж товаров и услуг.

Такая классификация проведена, например, в американском законодательстве, в соответствии с этим организации делятся на *donative* (дотируемые) и *commercial* (коммерческие).

В большинстве стран механизм управления некоммерческой организацией должен обеспечивать реализацию воли учредителей в отношении направления ее деятельности, поэтому и вид, и способ образования высшего исполнительного и контрольного органа некоммерческой организацией зависит прежде всего от формы организации. Так, например:

- 1) организации, основанные на членстве, – предполагается, что ее члены разделяют ценности ее учредителей, а потому высшим органом объявляется собрание членов;
- 2) организации, не основанные на членстве, подразделяются на две категории:
  - учредители сохраняют контроль над имуществом и таким образом могут влиять на деятельность организации, и тогда нет необходимости создавать специальные контрольные органы;
  - учредители не обладают правом на переданное имущество; в этом случае нужны механизмы, исключаящие отклонение организации от определенных учредителем уставных целей, злоупотребление должностных лиц своим положением. В этих случаях создаются специальные контрольные органы.

Существует деление, по которому некоммерческие организации относятся к разным видам в зависимости от построения системы управления:

1. *Mutual* – контроль (право назначения руководства) принадлежит лицам, которые обеспечивают деятельность организации с финансовой точки зрения.
2. *Entrepreneurial* – руководство осуществляет постоянно действующий орган, независимый от лиц, являющихся для организации источником дохода («бюджетодателей» и жертвователей).

При управлении имуществом в спортивных некоммерческих организациях вне зависимости от того, кому оно принадлежит, главным остается принцип, согласно которому оно не должно служить обогащению своих участников, а потому, по общему правилу, имущество такой организации ни при каких обстоятельствах не подлежит разделу между ними.

За нарушения законодательства, в том числе за осуществление деятельности, противоречащей ее целям, предполагается ответственность, вплоть до ликвидации в судебном порядке. Например, возможность ликвидации осуществляющего коммерческую деятельность нехозяйственного союза (корпорации) предусмотрена ст. 43 Германского гражданского уложения. Специфической является судьба имущества, оставшегося после ликвидации, – она определяется в судебном порядке, но имущество не подлежит разделу.

В последние годы в зарубежных странах наблюдается децентрализация властной структуры. Уровень решений все в большей мере переходит непосредственно к самим учреждениям. Так, например, в спортивно-оздоровительных учреждениях (за исключением клубов) только в двух странах – Греции (с 56% в 1998 г. до 80% в 2008 г.) и Финляндии (соответственно – с 0 до 2%), где основная масса решений принимается на уровне местных органов (71%) или самими учреждениями (27%), выросло число решений, принимаемых центральными органами власти. В остальных странах доля таким образом принимаемых решений сокращалась.

К странам с наибольшим уровнем централизации управления в области спорта и оздоровления населения относятся кроме Греции такие страны, как Австралия – количество решений, принимаемых государственными органами власти, составляет 76%; Люксембург – 66; Испания – 57; Португалия – 50 и Турция – 49%. При этом в Австралии решения принимаются не центральным правительством, а правительствами штатов, также как и в Испании – правительствами автономных областей. До 2003 г. доля централизованных решений в Турции составляла 94%, однако последние 5 лет процесс децентрализации шел быстрыми темпами, и с 1998 по 2008 г. уровень решений, принимаемых центральными органами Турции, сократился с 94% до 49%. К странам, где децентрализация идет наиболее быстрыми темпами, относятся также Корея, Нидерланды, Италия и Португалия [6].

Все спортивно-оздоровительные учреждения объединяет относительно высокая степень автономности в принятии управленческих решений. С другой стороны, они существенно отличаются по уровню независимости в финансовых вопросах и в вопросах управления. На одной стороне находятся частные учреждения, которые заключают контракты с государством через посредников, в свою очередь являющихся общественными организациями, и с другой стороны – государственные учреждения, напрямую контролируемые государством.

Общая тенденция к достижению большей автономии спортивных учреждений, не столько в смысле принятия решений, сколько в смысле растущей независимости от государственных институтов, требует большего внимания. Во-первых, это важно потому, что рост автономии требует создания адекватного нового правового механизма, гарантирующего соблю-

дение общественных и национальных интересов наряду с удовлетворением потребностей и интересов тех групп, которые организуют спортивные учреждения. Во-вторых, в некоторых случаях институциональную автономию рассматривают как сознательную правительственную политику.

Для характеристики институциональной автономии в национальных статистических отчетах обычно предлагается использовать пять основных показателей – статус юридического лица, структура управления, форма собственности и управления активами, персонал, коммерческая свобода [7]. При этом государство может:

- 1) быть собственником, владельцем активов;
- 2) нанимать персонал и быть целиком ответственным за инвестиции и риски;
- 3) быть основателем, т.е. предоставить основную часть фондов и принимать на себя ответственность за инвестиции и риски;
- 4) брать на себя ответственность за разработку стратегических планов и разделять, таким образом, ответственность за инвестиции и риски;
- 5) быть партнером, разделяя ответственность и консультируя по вопросам стратегических планов и общей политики;
- 6) быть либо покупателем, либо регулятором, устанавливая качественные критерии в деятельности учреждений.

На практике государство может выполнять одновременно несколько ролей. В Швеции, например, в 1990 г. правительство объявило об отказе от детального контроля над деятельностью спортивных клубов и переходе к управлению по результатам.

Какая из рассмотренных моделей будет наиболее приемлема для России? Считаем, что формирующаяся российская модель организации спортивной подготовки должна учесть опыт, накопленный зарубежными странами, и вобрать из него наиболее успешные примеры выстраивания отношений между государством и организациями, непосредственно осуществляющими процесс спортивной подготовки.

Подводя итог данного сравнительного анализа, отметим, что успех выступления российских спортсменов на международных соревнованиях во многом зависит от качества организации спортивной подготовки. Вопрос реформирования организационной основы спортивной подготовки является актуальным, так как действующее в Российской Федерации законодательство о физической культуре и спорте не содержит четких положений, регулирующих отношения в области спортивной подготовки спортсменов высокого класса. Поэтому поиск нормативных решений, которые позволят сохранить достигнутый положительный опыт в области спортивной подготовки и привести деятельность организаций в этой сфере в соответствие с современными реалиями, представляется необходимым и актуальным. Поэтому при разработке комплексных решений, по определению требований к процессу спортивной подготовки, реализуемых на основе правовых норм, основное внимание необходимо уделить вопросам правовых и организационных основ деятельности организаций, осуществляющих спортивную подготовку с учетом особенностей их создания.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ (ред. от 07.05.2009) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 10.12.2007. – № 50. – Ст. 6242.
2. Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 (ред. от 13.02.2009) «Об образовании» // Российская газета. – № 172. – 31.07.1992 / Собрание законодательства РФ. – 15.01.1996. – № 3. – Ст. 150.
3. Инструктивное письмо Государственного комитета Российской Федерации по физической культуре и туризму от 25 января 1995 г. № 96-ИТ и Министерства образования Российской Федерации от 1 февраля 1995 г. № 03-М // официально документ опубликован не был. Личный архив автора.
4. Приказ Федерального агентства по физической культуре, спорту и туризму от 5 марта 2004 г. № 194 «Об утверждении Положения об училище олимпийского резерва» // Сборник официальных документов и материалов Госкомспорта РФ. – 2004. – № 3.
5. О разработке проекта федерального закона «Об учреждениях спортивной подготовки», решение коллегии Росспорта от 23 мая 2007 г. // Сборник официальных документов и материалов. – 2007. – № 8. – С. 48-50.
6. NEFCE-OECD/IMHE 2009 – National Report – United states // [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
7. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).