**Анализ правовой базы физической культуры и спорта в России**

Заслуженный работник физической культуры Российской Федерации А.П. Душанин Заслуженный деятель науки Российской Федерации П.А. Виноградов

Сегодня законодательная, нормативная и материально-техническая базы, являющиеся основой для реализации в стране государственной политики в области физической культуры и спорта, неадекватны проводимым социально-экономическим реформам, не гарантируют констиутционного права каждого гражданина России на занятия физической культурой и спортом, так как не обеспечены достаточным финансированием и не имеют надежных механизмов реализации. В связи с этим важно изучить все то позитивное, что было достигнуто в области правового обеспечения физической культуры и спорта в СССР, а также в России.

По мнению С.Н. Братановского 1, для устранения негативных явлений нужны в первую очередь совершенствование организации физического воспитания и управления им, разработка правовой регламентации этого процесса, дальнейшее углубление и развитие демократических начал и повышение качества и эффективности работы органов и учреждений спорта.

Все вышесказанное актуализирует необходимость проведения исследований, направленных на совершенствование правовых отношений в российском физкультурно-спортивном движении и определение оптимальной системы организации и управления физической культурой и спортом в России с целью создания гражданам страны оптимальных условий для занятий физической культурой и спортом.

Концептуальные аспекты исследуемой нами проблемы затрагиваются в работах Г.В. Атаманчука, И.Л. Бачило, В.А. Ефимова, Н.М. Кейзерова, Г.В. Мальцева, А.В. Оболонского, Д.М. Овсянко, Б.Н. Порфирьева, В.А. Прокошина, посвященных общетеоретическим вопросам государственного управления и права, а также общесоциальным аспектам развития общества.

Проблемы организации физической культуры спорта и управления ими в теоретических и прикладных аспектах рассматривают в своих исследованиях В.У. Агеевец, Н.Н. Бугров, М.М. Бака, Я.Р. Вилькин, К.В. Воронова, С.Э. Воронин, В.И. Гончаров, А.П. Душанин, В.И. Жолдак, Н.В. Жмарев, А.П. Зотов, В.А. Какузин, В.Г. Камалетдинов, Т.М. Кирищук, С.А. Кореневский, К.А. Кулинкович, В.В. Кузин, М.Е. Кутепов, И.И. Переверзин, Б.Н. Рогатин, В.Д. Чепик, В.Г. Шатров, Б.Г. Фадеев и др.

Правовые проблемы развития физической культуры и спорта в теоретическом и прикладном аспектах нашли отражение в исследованиях Л.В. Аристовой, Д.Н. Бахраха, Е.Н. Ворсина, П.А. Виноградо ва, А.Н. Ефименко, В.И. Жолдака, Г.Р. Гостева, С.И. Гуськова, С.А. Ищенко, С.Г. Сейранова, А.С. Соколова, В.Н. Уварова, С.С. Филиппова, Т.В. Холщевниковой, И.М. Чемакина и др.

Объектом исследования являлась правовая база развития физической культуры и спорта в России в период новых социально-эко номических преобразований, предметом - правовые отношения, возникающие в процессе реализации законодательства в организации управления физической культурой и спортом в России.

Мы предполагали следующее:

- в реформировании правовой системы физической культуры и спорта недостаточно используется опыт СССР и ведущих зарубежных стран;

- создание оптимальной правовой базы развития физической культуры и спорта позволит не только сохранить высокий уровень нашей страны в спорте высших достижений, но и решить главную, государственную задачу - создать базу для активных массовых занятий физической культурой и спортом.

В исследовании мы поставили перед собой цель решить следующие задачи:

- изучить постановку правового обеспечения физической культуры и спорта в России и ведущих зарубежных странах;

- проанализировать действенность принятых законодательных и нормативных актов в целях организации эффективного управления развитием физической культуры и спорта в стране;

- разработать предложения по совершенствованию правового обеспечения развития физической культуры и спорта в России.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, кодексы Российской Федерации, Основы законодательства по физической культуре и спорту, здравоохранению и т.д., федеральные законы, в которых в той или иной степени затрагивались вопросы физической культуры и спорта, законы по физической культуре и спорту субъектов Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, решения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам физической культуры и спорта.

Большое внимание было нами уделено изучению законодательных актов в сфере физической культуры и спорта ряда ведущих зарубежных стран, нормативных документов, принятых в СССР, России и странах СНГ по вопросам физической культуры и спорта, а также материалов общественных и ведомственных спортивных организаций.

Были использованы такие методы исследования: теоретический анализ; контент-анализ материалов средств массовой информации; изучение текстов конституций, законов, подзаконных актов, специальной литературы; социологический опрос; экспертная оценка; изучение статистических данных; методы математической обработки материалов, полученных в исследованиях.

В данной статье приводятся лишь некоторые результаты исследования.

Начиная с 1993 г. на протяжении семи лет через каждые два года мы проводили опрос экспертов по ключевым проблемам развития физической культуры и спорта в России.

В качестве экспертов первой группы (в дальнейшем мы будем их условно называть "организаторы") выступили руководители физкультурно-спортивного движения России и субъектов Российской Федерации. Среди них - 90% мужчин, 75% - в возрасте от 40 до 60 лет; 60% работников государственных управленчес ких структур физической культуры; 10-15% представителей общественных физкультурно -спортивных объединений.

Эксперты второй группы (ученые) - 70% мужчин; 56% - в возрасте от 40 до 60 лет; 20% - до 60 лет; 83% - имеют научные звания и степень; более 20% - спортивные звания.

На основании приведенных данных можно сделать вывод о том, что специалисты физической культуры вот уже на протяжении семи лет во главу угла ставят не только проблему финансирования отрасли, но и проблемы, связанные с созданием нормативно-правовой базы отрасли и предоставлением финансовых льгот (что тоже можно отнести к разработке соответствующих законов).

Нами проведен анализ законодательных и нормативных актов Российской Федерации, принятых специально по вопросам физической культуры и спорта за 1992 - 1999 гг.

За единицы анализа были приняты: годы, форма решения (уровень), тематика, содержание правового акта.

Всего в поле анализа оказалось 189 правовых и нормативных актов.

Распределение всех правовых актов по годам показывает, что больше всего их приходится на 1994 г. - 28,6%, а в остальные годы - почти равномерно от 10 до 13%. Меньше всего их принято в 1996 и 1999 гг.

Больше всего распоряжений поступило от Правительства Российской Федерации - 43,3%, далее идут указы Президента Российской Федерации - 18,5% и постановления Правительства Российской Федерации - 16,4%.

При анализе специально было выделено распределение по годам указов и распоряжений Президента. Как мы и предполагали, наибольшее число указов и распоряжений Президента по вопросам физической культуры и спорта было издано в период с 1993 по 1994 г. Пик - 29,4%2.

Особо нами были выделены и проанализи рованы правовые и нормативные документы, принятые в перид 1992 - 1999 гг. специально по вопросам организации и управления физической культурой и спортом в стране. Таких документов оказалось 44.

Их можно распределить по следующим группам:

- первая (от 23,0 до 27,3%) - вопросы федерального органа управления физической культурой и спортом;

- вторая (от 20,5 до 22,7%) - о назначениях (освобождениях) руководителей федеральных органов управления физической культурой и спортом, о структуре федеральных органов исполнительной власти;

- третья (от 9 до 16%) - об иных органах федерального уровня управления физической культурой и спортом;

- четвертая (от 1 до 4,5%) - о структуре государственного управления физической культурой и спортом.

В 1993 г., когда "Основы законодательства Российской Федерации "О физической культуре и спорте" были подписаны Президентом и после этого прошло около четырех месяцев, мы попросили руководящих работников физической культуры и спорта областного уровня ответить на вопрос о том, какая часть работников физической культуры в их регионе знакома с содержанием "Основ". Вот как распределились ответы на данный вопрос:

Думаю, что все знакомы с содержанием "Основ" - 13%.

Считаю, что большинство - 33,0%.

Вероятно, около половины - 26,0%.

Какая-то часть знакома - 6,0%.

Думаю, что только немногие - 20%.

В целом можно отметить, что большая часть работников физической культуры на местах, по мнению экспертов, были знакомы с содержание "Основ".

В 1993 г. во время опроса 15% экспертов считали, что "Эффективное использование "Основ" является наиболее важным для улучшения развития физической культуры и спорта в России, в 1999 г. число экспертов, придерживающхся того же мнения, не только не уменьшилось, но даже увеличилось до 19,0%.

Проводя опрос в 1995 г.,мы попросили экспертов ответить на вопрос: "Принят ли у вас в регионе свой закон о физической культуре и спорте и как он "работает"? Вот как распределились ответы на данный вопрос:

Да, принят и он хорошо "работает" - 12,0%.

Да, принят и кое-в чем он помогает - 27,0%.

Да, принят, но практически не "работает" - 10,0%.

Нет, не принят, но разрабатывается - 33,0%.

Нет, и не разрабатывается - 18,0%.

Как же относятся эксперты к новому закону?3

Такой вопрос был предусмотрен в опроснике 1999 г.

По мнению 60% опрошенных, принятие данного закона положительно скажется на развитии физической культуры и спорта;3% имеют противоположное мнение; 30% считают, что принятие закона ничего не изменит; 7% затруднились ответить.

Анализ нормативно-правовой базы физкультурного движения СССР и Российской Федерации показал следующее.

До 1991 г. в СССР и России правовое обеспечение развития физической культуры и спорта осуществлялось через Конституцию, законы СССР, решения Верховного Совета СССР. Основополагающими являлись постановления съездов Коммунистической партии, решения пленумов и специальные постановления ЦК КПСС и Правительства по различным вопросам физкультурного движения. Среди них этапными были постановления 1925, 1929, 1948, 1966, 1968 гг.

В период становления и развития новой России вопросы органтзации физической культуры осуществлялись указами и распоряжениями Президента, постановлениями и распоряжениями Правительства. Именно в этот период была создана организационно-управленческая система физкультурного движения.

Наиважнейшим для всего физкультурно -спортивного движения, для становления подлинно законной базы развития физической культуры стало принятие Основ законодательтва Российской Федерации "О физической культуре и спорте". Значение этого Закона не только в том, что это первый Закон по физической культуре за всю историю нашего государства, но и в том, что он способствовал созданию правовой базы физической культуры и спорта как на федеральном, так и на региональном уровне.

К сожалению, изменения, которые позднее были внесены в этот Закон указами Президента, неэффективная работа физкультурно -спортивных организаций, а также целенаправ ленная деятельность Олимпийского комитета России по его дискредитации не позволили в полной мере использовать "Основы" для эффективного развития спорта и массовой физической культуры в стране.

Несмотря на отмену "Основ", в целом можно считать, что в России создана правовая система физической культуры и спорта, состоящая из высшего уровня - Конституции России и включающая нормативные акты органов местного самоуправления.

Создается ситуация, когда, с одной стороны, требуется принятие целого ряда законов о физической культуре и спорте (о профессио нальном спорте, о детско-юношеском спорте, об общественных спортивных объединениях, об олимпийском движении и т.д.), а с другой - неэффективно используются и реализуются на практике уже принятые законы и нормативные акты. Так, только за период с 1992 по 1999 г. было принято около 200 таких документов, специально посвященных физической культуре и спорту, а за период 1997 - 1998 гг. - около 100 законодательных актов, в которых в той или иной мере затрагивались вопросы физической культуры и спорта. К сожалению, в литературе нам не удалось найти материалов, в которых говорилось бы о том, как эти законы реализуются и какие сложности возникают при этом.

Опыт создания и реализации правовой базы физической культуры в Республике Карелия, городах Москва, Самара и других говорит об огромных потенциальных возможностях региональных законов в развитии физической культуры и спорта в субъектах России.

Принятый Закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" во многом вступает в противоречие с другими законами, регламентирующими вопросы налоговых льгот, финансирования, социальной защиты и пенсионного обеспечения, деятельности общественных объединений, образовательных учреждений и т.д. Все это требует внесения в него соответствующих поправок.

Анализ правовых нормативных документов, регламентирующих деятельность общественных объединений и организаций, позволяет сделать вывод о том, что передача Олимпийскому комитету России ряда функций государственного органа управления в области физической культуры и спорта противоречит действующим Федеральным законам Российской Федерации и нормативным документам международных спортивных организаций, в том числе и Олимпийской Хартии МОК.

Ныне действующая законодательная база физической культуры и спорта не получила необходимого правового нормативного наполнения, что и породило крайнюю неустойчивость системы управления физической культурой и спортом, в итоге мы имеем ее частые, в весьма коротких временных рамках, изменения (структурные, целевые, кадровые).

Исследование показало, что преждевременно были отменены сначала ряд статей,а затем и сами Основы законодательства Российской Федерации "О физической культуре и спорте". "Основы" имели огромное значение для создания правовой базы развития физической культуры и спорта в регионах - субъектах Российской Федерации. Так, сегодня более половины субъектов Российской Федерации приняли свои законы о физической культуре и спорте.

Установлено также, что Правительство России за последние семь лет (с 1992 по 1999 г.) на своих заседаниях ни разу не рассматривало вопросов, связанных с физическим воспитани ем, развитием массового спорта. За эти годы не было принято ни одного содержательного, конкретного постановления о развитии физической культуры в одном из субъектов Российской Федерации или о развитии одного из видов спорта. До сих пор не принята Федеральная программа развития физической культуры и спорта в Российской Федерации.

В заключение мы предлагаем систему правового и нормативного обеспечения развития физической культуры и спорта в России, которая включает:

- Конституцию Российской Федерации (статья по вопросам физической культуры и спорта);

- Кодекс законов Российской Федерации о труде, о градостроительстве, о налогах и другие, в которых должны быть отражены вопросы физической культуры и спорта;

- Основы законодательства об образовании, о здравоохранении и другие, в которых должны быть отражены вопросы физической культуры и спорта;

- федеральные законы о физической культуре и спорте (о профессиональном спорте, об общественных физкультурно-спортивных объединениях и организациях, об олимпийском движении, о государственной поддержке развития физической культуры и спорта, о социальной защите спортсменов, о детско-юношеском спорте и др.);

- другие федеральные законы, в которых могут быть отражены вопросы физической культуры и спорта;

- законы субъектов Российской Федерации о физической культуре и спорте;

- указы и распоряжения Президента Российской Федерации по вопросам физической культуры и спорта;

- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации по вопросам физической культуры;

- решения федеральных органов исполнительной власти по вопросам физической культуры и спорта;

- нормативные акты общественных физкультурно-спортивных объединений и организаций, федераций (союзов, ассоциаций) по видам спорта и Олимпийского комитета по вопросам развития физической культуры и спорта в пределах своей компетенции.

**Список литературы**

1 Братановский С.Н. Управление физической культурой и спортом в условиях реформ: Автореф. докт. дис. Саратов, с. 3

2 Именно тогда у Президента России был советник и при Президенте существовал Координационный комитет по физической культуре и спорту.

3 В 1999 г. был принят Федеральный Закон о физической культуре и спорте в Российской Федерации.