Конституционные основы управления системой физической культуры

Кандидат педагогических наук С.Э. Воронин, Санкт-Петербургская государственная академия физической культуры им. П.Ф. Лесгафта, Санкт-Петербург

Концепция развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2005 года [13], одобренная Правительством Российской Федерации, характеризуя современное состояние отрасли, констатирует, что в настоящее время система управления физической культурой и спортом в России не является оптимальной как на федеральном, так и на региональном уровне. При этом ее нормативная правовая база не позволяет осуществить в полном объеме конституционное право каждого гражданина России на занятия физической культурой и спортом, обеспечить полноценное становление и развитие профессионального спорта. Поэтому одной из основных задач Концепцией определено совершенствование нормативной правовой базы физической культуры и спорта.

Успешное решение данной задачи во многом зависит от правильного понимания предмета правового регулирования: разнообразных общественных отношений, в которые вступают в процессе осуществления своей деятельности субъекты системы физической культуры и спорта. В этой связи весьма важно иметь ясное представление о системе физической культуры и спорта и содержательных характеристиках видов деятельности ее субъектов, что позволит определить адекватность выбора ими тех или иных правовых средств решения своих задач.

Работа в данном направлении предполагает использование в первую очередь научного потенциала как теории физической культуры, так и теории права.

Освещая вопросы правового регулирования государственного управления, Г.В. Атаманчук [2] подчеркивает основополагающее значение в этом конституции государства как нормативного правового акта высшей юридической силы в стране. Поэтому при проведении нашего исследования мы руководствовались следующим положением, обоснованным названным автором: каждый изучающий проблемы правового регулирования государственного управления призван знать все положения Конституции РФ, относящиеся к организации и функционированию государства, подсистем и отдельных государственных органов и руководствоваться ими при освещении соответствующих вопросов.

Конституционное право России - базовая для всей системы российского права отрасль, представляющая собой совокупность норм, устанавливающих основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, государственное устройство, систему органов власти и местного самоуправления. Как отмечает В.И. Гойман [5], конституционное право имеет особый способ воздействия - установление , юридическая конструкция которого такова, что оно не предполагает точно определенных прав и обязанностей участников правовых отношений - конституционные установления имеют всеобщий, универсальный характер, обращены ко всем или ко многим видам субъектов. Рассматривая основные социальные и правовые характеристики конституционных правоотношений, В.О. Лучин [10] указывает на то, что даже выраженные в самой общей форме нормы-принципы, нормы-определения носят поведенческий характер, ибо с содержащимися в них установлениями должны соотносить свое поведение, свою деятельность любые социальные субъекты. Основываясь на изложенном, автор делает вывод о значительном управленческом потенциале конституционных норм, который, к сожалению, еще в полной мере не востребован. Представляется, что такой вывод небезоснователен и по отношению к сфере физической культуры. В подтверждение такого предположения можно привести следующий пример.

На основе глубокого анализа правовой базы физической культуры и спорта в России А.П. Душанин и П.А. Виноградов [6] заключают, что она не получила необходимого нормативного наполнения; Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" во многом противоречит другим законам по вопросам финансирования, налоговых льгот, деятельности общественных объединений; Правительством России не принято содержательных постановлений о развитии физической культуры, в том числе - в виде федеральной программы. В систему правового и нормативного обеспечения физической культуры авторы логично включают в первую очередь "Конституцию Российской Федерации (статья по вопросам физической культуры и спорта)", не уточняя при этом, какая именно из ее статей имеется в виду. В тексте Конституции Российской Федерации (далее - Конституция) [8] словосочетание "физическая культура" встречается дважды: в статье 41 о праве на охрану здоровья, пунктом вторым которой устанавливается, что в Российской Федерации поощряется деятельность , способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта; в статье 72 о предметах совместного ведения, согласно подпункту "е" пункта 1 которой к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта. Однако такой анализ текста Конституции не дает полного представления о нормах, устанавливающих конституционные основы деятельности в сфере физической культуры и спорта. На это справедливо обращал внимание Н.Н. Бугров [4], рассматривая вопросы роли и значения Конституции СССР в развитии физической культуры.

К сфере физической культуры и спорта имеет отношение широкий круг конституционных прав и свобод. Конкретный перечень таких конституционных норм можно составить, основываясь на понятии реализации права. Видный российский правовед С.С. Алексеев [1] реализацией права называет претворение права в жизнь, реальное воплощение содержания юридических норм в фактическом поведении субъектов, а одной из форм реализации - использование (форма реализации права, при которой субъект использует возможности, предоставляемые ему юридической нормой). Ответить на вопрос, какие именно нормы права используют субъекты правоотношений в сфере физической культуры, можно с помощью понятия системы физической культуры и содержательных характеристик деятельности ее субъектов.

Теория управления физической культурой оперирует понятием "система", выделяя ряд главных ее содержательных характеристик и признаков: 1) целостность, предполагающую совокупность конкретных процессов и объектов; 2) делимость, при которой система делится на подсистемы и элементы; 3) наличие системных интегральных качеств, т.е. таких новых свойств, которые не присущи ни одному из элементов, образующих систему. Для организационной системы физической культуры и спорта характерно наличие определенной цели - физическое совершенство человека [12]. Рассмотрение данного вопроса, по мнению С.С. Филиппова [20], дает четкое, систематизированное представление о тех субъектах управления, где осуществляется физкультурно -спортивная деятельность. Такая деятельность, указывается далее, может быть представлена как личное участие в занятиях физическими упражнениями и деятельность организационно-педагогическая, в том числе по управлению физической культурой, ее подсистемами. Кроме уяснения содержания физкультурно-спортивной деятельности через внутреннюю структуру явления (физическая рекреация, физическое воспитание, двигательная реабилитация, спорт) более полной характеристике системы физической культуры способствуют представления о ней как о совокупности предметных ценностей. Физическая культура как совокупность предметных ценностей представлена материальными и духовными ценностями, созданными в обществе для обеспечения необходимой эффективности физкультурной деятельности. Л.П. Матвеев, Ж.К. Холодов [11] к ним относят гимнастику, спорт, игры, туризм; систему специальных научно-практических знаний; материально -технические средства и другие условия функционирования физической культуры. Одну из групп ценностей в сфере физической культуры составляют, по определению Л.И. Лубышевой [9], интенционные (направленные) ценности: общественное мнение, финансово-экономическое, материально-техническое и правовое обеспечение, а также мотивы, интересы, потребности, желание заниматься физкультурно-спортивной деятельностью.

Таким образом, современные научные представления о физической культуре и праве позволяют представить систему физической культуры и ее конституционные основы следующим образом.

Физические лица, занимающиеся физической культурой с целью удовлетворения своих личных нематериальных потребностей, используют при этом такие компоненты физической культуры, как физическая рекреация и двигательная реабилитация. Конституционную основу деятельности этой категории субъектов составляют нормы Конституции о праве каждого на охрану здоровья (п. 1 ст. 41), в связи с чем государством поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта (п. 2 ст. 41). В развитие этих конституционных норм Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" [16] рассматривает физическую культуру и спорт как одно из средств профилактики заболеваний, укрепления здоровья, поддержания высокой работоспособности человека, воспитания патриотизма граждан, подготовки их к защите Родины, развития и укрепления дружбы между народами и гарантирует права граждан на равный доступ к занятиям физическими упражнениями и спортом (п. 2 ст. 1 Закона).

Физические лица, в отношении которых осуществляется процесс физического воспитания - целенаправленный педагогический процесс, имеющий целью обучение двигательным действиям и развитие физических способностей, в том числе процесс профессионального физкультурного образования. Нормы конституционного права для этой группы участников деятельности в сфере физической культуры и спорта устанавливают право каждого на образование, гарантируют общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии (ст. 43 Конституции).

Законом Российской Федерации "Об образовании" [7] установлены социальные гарантии реализации прав граждан на образование: права и социальная защита обучающихся и воспитанников; охрана здоровья; права и обязанности родителей и др. (ст. ст. 50-52 Закона).

Физические лица, осуществляющие свою деятельность, приносящую заработок или доход, в сфере физической культуры и спорта, которая является объектом приложения их труда и характеризует их профессиональную специализацию. Основополагающие принципы регулирования деятельности указанных лиц установлены Конституцией, в соответствии с которыми: труд свободен; каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию; получать вознаграждение за свой труд; каждый имеет право на отдых (ст. 37).

Свое развитие и конкретизацию конституционные нормы о праве на труд находят в трудовом законодательстве, в частности Трудовом кодексе Российской Федерации [15], который устанавливает понятия трудового договора, его содержание и порядок заключения. Согласно Федеральному закону "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" работниками физкультурно-спортивных организаций считаются лица, занимающиеся физкультурно -оздоровительной и спортивно-педагогической работой и имеющие установленную законодательством спортивную и профессиональную квалификацию. Названным Законом также определено, что деятельность спортсменов -профессионалов регулируется трудовым законодательством.

Организации и физические лица, выполняющие функции по обеспечению занятий населением физической культурой и спортом посредством создания материальных и интеллектуальных продуктов или выполнения работ и оказания услуг. Конституция гарантирует свободу экономической деятельности, признает и защищает равным образом частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности (ст. 8), придавая им статус экономической основы конституционного строя. Конституционно закреплено право человека и гражданина на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34). Установлено, что право частной собственности охраняется законом; каждому гарантировано право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ст. 35). Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

Организации, создаваемые для удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Конституцией гарантируется право на объединение и свобода деятельности общественных объединений, запрещается принуждение к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (ст. 30).

Федеральным законом "О некоммерческих организациях" [18] предусматривается, что такие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, для охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ (ст. 2 Закона). К их числу относятся фонды, учреждения, некоммерческие партнерства, автономные некоммерческие организации, ассоциации, общественные объединения и иные организации.

Особенности правового положения физкультурно -спортивных объединений определены Федеральным законом "О физической культуре и спорте в Российской Федерации". Согласно статье 8 названного Закона порядок образования, регистрации, реорганизации и(или) ликвидации физкультурно-спортивных объединений (федераций, союзов, ассоциаций) определяется Федеральным законом "Об общественных объединениях" [17] с учетом особенностей, предусмотренных вышеназванным Законом.

Организации, осуществляющие функции государственного управления и местного самоуправления в сфере физической культуры и спорта. Учитывая федеративное устройство российского госуда11рства, отметим следующие конституционные нормы.

Согласно ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится: установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации. В совместном ведении Федерации и ее субъектов находятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта (ст. 72). Система органов государственной власти субъектов Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными Федеральным законом (ст. 77).

В систему федеральных органов исполнительной власти входит и Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и спорту. Наряду с указанным Комитетом управляющую подсистему физической культуры составляют и другие органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы физкультурного образования, лечебной физкультуры и спортивной медицины, физической подготовки военнослужащих и сотрудников.

Действующее административное, гражданское, финансовое законодательство предоставляет органам государственного управления полномочия по непосредственному управлению физкультурными организациями и общему регулированию физкультурной деятельности. К формам непосредственного управления относятся акты органа исполнительной власти о создании организаций, утверждении уставов, наделении их имуществом, утверждении смет, исполнении бюджета, назначении и освобождении от должности руководителей, реорганизации и ликвидации. Общее регулирование осуществляется в формах государственной регистрации, лицензирования, аккредитации и аттестации образовательных организаций, обязательной сертификации продукции и услуг в области физической культуры, спорта и иных.

Местное самоуправление в Российской Федерации - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций (ст. 130-133).

В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. К ним, в частности, относится создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании.

Основы местного самоуправления законодательно закреплены Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [19].

Из изложенного следует, что конституционные права и свободы реализуются субъектами физкультурно-спортивной деятельности в различных правоотношениях, конкретное содержание которых определяется значительным по объему массивом правовых актов, достаточно полно определяющим правовой статус их участников. Поэтому трудно согласиться с мнением о необходимости принятия широкого перечня законов о спорте: профессиональном, студенческом, юношеском, детском и т.п. Как справедливо замечает Ю.А. Тихомиров [14], обосновывая общую концепцию развития российского законодательства, увеличение числа законов не свидетельствует о повышении уровня правовой урегулированности общественных отношений и не дает необходимых результатов, поскольку отрывает их от целевых программ и других актов. Рассматривая вопросы совершенствования законодательства о спорте, С.Н. Братановский [3] приходит к выводу о необходимости принятия наряду с законами пакетов подзаконных актов по вопросам физического воспитания и физкультурной работы.

Проведенный в данной работе анализ дает нам основания для следующего вывода. Повышению эффективности управления системой физической культуры на современном этапе развития законодательства будет способствовать не увеличение количества отраслевых законов, а принятие и реализация соответствующих целевых программ - комплекса обязательных для исполнения всеми органами исполнительной власти мероприятий, обеспеченных финансовыми и материально-техническими ресурсами и закрепленных правовыми актами. Такой, в частности, могла бы стать государственная программа по предоставлению населению возможности для подготовки и выполнения нормативов всероссийского комплекса "Физкультура и здоровье" - основы физического воспитания населения Российской Федерации. Законодательную же работу, на наш взгляд, следует сосредоточить на подготовке и внесении изменений в действующие федеральные законы, имея в виду устранение имеющихся в них противоречий и пробелов на основе выявления соответствия тех или иных положений этих актов Конституции Российской Федерации.

**Список литературы**

1. Алексеев С.С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. - М.: Статут, 1999, с. 114-115.

2. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пос. - М.: ОАО "НПО "Экономика", 2000. - 302 с. (Энциклопедия управленческих знаний, с. 156).

3. Братановский С.Н. Законодательство о спорте: проблемы развития и совершенствования // Государство и право, 1997, № 10, с. 21.

4. Бугров Н.Н. Конституция СССР и физическая культура и спорт: Учеб. пос. - Малаховка: МОГИФК. 1982, с. 7-13.

5. Гойман В.И. Система права. Общая теория права и государства: Учебник // Под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 1999, с. 219-220.

6. Душанин А.П., Виноградов П.А. Анализ правовой базы физической культуры и спорта в России // Теория и практика физ. культуры, 2000, № 6, с. 62.

7. Закон Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ) "Об образовании". Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 150.

8. Конституция Российской Федерации. "Российская газета", № 237, 25.12.1993.

9. Лубышева Л.И. Современный ценностный потенциал физической культуры и спорта и пути его освоения обществом и личностью // Теория и практика физ. культуры. 1997, № 6, с. 10-15.

10. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения: Учеб. пос. для вузов. - М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997, с. 15-16.

11. Матвеев Л.П., Холодов Ж.К. Введение в теорию физической культуры: Обучающая программа для студентов ГЦОЛИФКа. - М.: Издание Редакционно-издательского отдела ГЦОЛИФКа, 1985, с. 9.

12. Переверзин И.И., Бугров Н.Н., Вилькин Я.Р. и др. Управление физической культурой и спортом: Учеб. для ин-тов физ. культ. - М.: ФиС, 1987, с. 9-11.

13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.10.2002 № 1507-р "О Концепции развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2005 года". Собрание законодательства Российской Федерации, 04.12.2002, № 44, ст. 4410.

14. Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права, 1999, № 1, с. 17.

15. Трудовой кодекс Российской Федерации. Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 3.

16. Федеральный закон от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 18, ст. 2206.

17. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях". Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 21, ст. 1930.

18. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях". Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3.

19. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 35, ст. 3506.

20. Филиппов С.С. Управление физической культурой: Учеб. пос. - СПб.: СПбГАФК им. П.Ф. Лесгафта, 1996, с. 13-15.

Для подготовки данной работы были использованы материалы с сайта <http://lib.sportedu.ru/>