
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СПОРТОМ

Р.Д. Гребнев

Кафедра конституционного и муниципального права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются вопросы, связанные с исследованием конституционно-правовой сущности государственного управления спортом, а также правовые аспекты разграничения понятий «спорт» и «физическая культура».

Ключевые слова: государственное управление, спорт, спортивные правоотношения, спортивное право.

В связи с подготовкой XXII зимних Олимпийских игр 2014 г. в г. Сочи видными российскими учеными-юристами в настоящее время проводится значительная работа по ликвидации пробелов и коллизий в области спортивного законодательства, а также разработке науки спортивного права. Неоценимый вклад в развитие спортивного права внесли академик С.Н. Братановский, профессора С.В. Алексеев, В.В. Блажеев, К.Н. Гусов, И.В. Гранкин, П.В. Крашенинников, А.В. Майфат, И.В. Понкин и А.А. Соловьев, разработавший концепцию проекта спортивного кодекса Российской Федерации. В развитие заданного столь видными учеными направления нами предприняты шаги по исследованию темы государственного управления спортом в рамках отрасли конституционного права.

Сегодня существует несколько теоретических проблем конституционного права в области государственного управления спортом. Чаще всего тема государственного управления исследуется специалистами в области административного права. Однако такая тенденция обусловлена «узким» пониманием термина «государственное управление». Более того, подавляющее большинство научных работ, защищенных по спортивной тематике, не проводят дифференциации между понятиями «физическая культура» и «спорт». Таким образом, нами предпринята попытка провести анализ понятия «государственное управление». Также мы предлагаем определение государственного управления спортом, разделяя при этом понятия «физическая культура» и «спорт».

Понятие государственного управления

Прежде всего хотелось бы обратиться к толкованию слова «управление». По мнению В.И. Даля, «управлять» значит распоряжаться, заведовать, быть хозяином, порядничать [13. С. 517]. Любопытно, что первое значение слова «управление», которое предлагает С.И. Ожегов, заключается в деятельности

органов власти [10. С. 1095]. Д.Н. Ушаков также указывает на государственные корни слова «управление» и говорит о деятельности, направляющей и регулирующей общественные отношения посредством органов государственной власти [14. С. 346].

Само по себе управление подразумевает наличие субъекта и объекта, т.е. это изначально — ассиметричные отношения. Ассиметрия управления выражается в феномене власти, наличие которой дает возможность одному из участников отношений (носителю власти) влиять на другого (объект власти). Таким образом, управление представляется деятельностью носителя власти, регулирующей деятельность объекта власти. Следовательно, государственное управление — это деятельность носителей государственной власти, направленная на регулирование общественных отношений.

Теперь необходимо разобраться с термином «государственная власть».

По мнению А.В. Малько, государственная власть — это публично-политическое отношение господства и подчинения между субъектами, опирающееся на государственное принуждение [8. С. 40].

В работах К. Маркса, Ф. Энгельса и В.И. Ленина можно встретить интерпретацию государственной власти в качестве «работающей корпорации, в одно и то же время законодательствующей и исполняющей законы» [7. С. 370].

Д.Н. Бахрах, в свою очередь, предлагает следующее определение государственной власти. Государственная власть — разновидность социальной, для которой характерны следующие признаки:

- она является средством социального управления;
- представляет собой отношение между людьми, их организациями, субъектом и объектом которого является наделенный волей и сознанием человек (коллектив);
- это отношение обеспечивает выявление и доминирование властной воли, связанной со способностью субъекта направлять волю, поведение другого лица;
- власть осуществляется с помощью особой, внегенетической системы средств и методов воздействия (нормы, оружие, организации, принуждение и др.) [2. С. 57].

Таким образом, под государственной властью можно понимать как право государства на оказание воздействия на общественные отношения и деятельность людей, так и саму систему органов и лиц, осуществляющих это воздействие.

Кто же является носителем государственной власти? В соответствии со ст. 11 Конституции Российской Федерации государственную власть осуществляют Президент, Федеральное Собрание, Правительство, суды. Государственную власть в Субъектах Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти [6]. В соответствии с Указом Президента от 9 марта 2004 г. № 314 в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства [15]. К носителям государственной власти также относится ряд публичных субъектов,

создаваемых с управленческими целями в соответствии с отдельными законодательными актами (1).

Из логического обоснования, приведенного выше, представляется очевидным, что государственное управление — понятие намного шире того, что определяется через функционирование органов одной из трех ветвей власти — исполнительной, деятельность которой относится к предмету административного права. Возникает вопрос, почему же тема государственного управления чаще всего исследуется специалистами в области административного права и почему «узкий» подход к пониманию государственного управления так часто применим в российской научной мысли. Мнения ученых, придерживающихся «узкого» толкования понятия «государственное управление», сводятся к следующему.

Так например, профессор В.М. Манохин сводит толкование государственного управления к организующей, исполнительно-распорядительной деятельности органов государства, осуществляемой на основе и во исполнение законов и состоящей в повседневном практическом выполнении функций [1. С. 38]. Б.Н. Габричидзе и Б.П. Елисеев под государственным управлением понимают административно-правовую деятельность органов исполнительной власти [4. С. 229].

В этом аспекте государственное управление понимается как самостоятельный вид государственно-властной деятельности, носящей организующий, исполнительно-распорядительный и подзаконный характер, осуществляемой специальными субъектами — органами исполнительной власти в процессе их непосредственного руководства экономическим, социально-культурным и административно-политическим строительством [12. С. 157].

С.С. Бородин и С.С. Громько полагают, что государственное управление — это деятельность органов исполнительной власти по управлению в трех больших сферах: экономике (промышленность, транспорт, связь и т.д.), социально-культурной сфере (образование, наука, культура, социальные вопросы) и административно-политической сфере (оборона, безопасность, внутренние и внешние дела) [3. С. 7].

В чем же причина распространения такого «узкого» понимания государственного управления? Связано это, видимо, с определенными событиями, имевшими место в истории современной России. В процессе подготовки и принятия Конституции 1993 г. из текста Основного Закона был исключен термин «государственное управление» наряду с появлением там термина «исполнительная власть». Многие ученые охарактеризовали эти изменения как терминологические. Вместе с тем представляется, что институт государственного управления продолжает существовать и сегодня.

Иного — «широкого» — подхода к пониманию государственного управления придерживаются следующие видные деятели правовой науки.

По мнению Г.В. Атаманчука, расширяющего понятие «государственное управление», под этим термином следует понимать практическое организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятель-

ность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу [1. С. 38].

По мнению А.А. Демина, в философском смысле управлением называется воздействие субъекта на объект. В правовых же отношениях управление — это воздействие субъекта на иной субъект правоотношения. Воздействие государства, его органов на иных субъектов подчинения государственному порядку, праву называют государственным управлением [5. С. 6].

Таким образом, государственное управление — это деятельность органов государственной власти. Носителями государственной власти в Российской Федерации являются Президент, Правительство и другие федеральные органы исполнительной власти, Федеральное Собрание, суды, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также иные публичные субъекты, создаваемые с управленческими целями в соответствии с законом.

Существенные различия понятий «спорт» и «физическая культура» с правовой точки зрения

Теоретики спорта полагают, что спорт и физическая культура связаны неразрывно. Более того, общественные отношения, возникающие в связи с физической культурой и спортом, регулируются одним Федеральным законом «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04.12.2007 № 329-ФЗ (далее — Закон), а субъекты физической культуры и спорта вынесены в одну статью. В соответствии с п. 26 ст. 2 Закона физическая культура — это часть культуры, представляющая собой совокупность ценностей, норм и знаний, создаваемых и используемых обществом в целях физического и интеллектуального развития способностей человека, совершенствования его двигательной активности и формирования здорового образа жизни, социальной адаптации путем физического воспитания, физической подготовки и физического развития. В соответствии с п. 12 ст. 2 Закона спорт — сфера социально-культурной деятельности как совокупность видов спорта, сложившаяся в форме соревнований и специальной практики подготовки человека к ним [17]. Таким образом, будучи системой ценностей, физическая культура может являться исключительно объектом государственного управления образованием, но не спорта.

В своем исследовании понятия «спорт» с правовой точки зрения А.А. Соловьев полемизирует с законодателем и проводит собственный анализ данного социального явления [11. С. 112].

С его точки зрения, слово «спорт» происходит от англ. disport. Частица «di» (в переводе от лат. — «два») определила наличие как минимум двух участников спортивных мероприятий. Очевидно, что двусторонность спортивных мероприятий связана с характеристикой состязательности данного явления. Об этой характеристике говорит С.В. Алексеев, когда обобщенно констатирует, что спорт — это собственно соревновательная деятельность и специальная подготовка к ней.

В.С. Мартынов считает, что спорт — это общественное педагогическое явление, в основе которого лежит соревновательная деятельность, то есть регламентированное соперничество отдельных спортсменов или команд, позволяющее объективно сравнивать их достижения и результаты между собой, а также с определенными эталонными показателями в виде рекордов или высших достижений [9].

По мнению Пьера де Кубертена, основателя современных Олимпийских игр, спорт — добровольный и устоявшийся культ интенсивных мышечных упражнений, сопряженный с интенциями высоких достижений, со стремлением и допущением пойти на риск ради таких достижений [20].

А.А. Соловьев также обратился к зарубежному законодательству в поисках определения спорта с правовой точки зрения. В соответствии со ст. L100-1 Спортивного кодекса Франции спорт — это важный элемент воспитания, культуры, интегрирования и общественной жизни, способствующий борьбе с неуспеваемостью, сокращению социального и культурного неравенства, а также укреплению здоровья. Законодатели Китая и Алжира ушли от определения понятия «спорт» в национальном спортивном законодательстве.

Подводя итог исследованию понятия «спорт», А.А. Соловьев говорит, что спорт — это организованная по определенным правилам индивидуальная и коллективная, профессиональная и любительская, систематическая и периодическая деятельность, сопряженная с состязанием совокупностей физических, психологических и интеллектуальных данных и способностей ее участников, а равно специальная практика подготовки к этой деятельности и общественные отношения, возникающие в связи с ними [11. С. 112–114].

Представляется, что российский законодатель неспроста дал определение спорта через его виды. Дело в том, что правовая мысль должна иметь формальное выражение, и феноменологический подход к пониманию сложных систем в праве до сих пор не применялся. Вместе с тем формальное проявление спорта следует искать, очевидно, все-таки не в зарегистрированных его видах, а в констатации достижений спортсменов.

Авторский подход к пониманию спорта выражается в следующем. Спорт — это целенаправленная деятельность, выражающаяся в процессе физического и интеллектуального совершенствования и состязательности в личных, командных, общественных и государственных интересах, сопровождающаяся констатацией достижений спортсменом или командой результатов, являющихся основанием для присвоения спортивных званий, а также общественные отношения, возникающие в связи с этой деятельностью.

Таким образом, спорт и физическая культура — различные явления. Следовательно, содержание правоотношений, возникающих в области спорта и физической культуры, также различно. Исходя из этого представляется возможным предложить определение государственного управления спортом.

Под государственным управлением спортом следует понимать деятельность Президента, Правительства и других федеральных органов исполнитель-

ной власти, Федерального Собрания, судов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также иных публичных субъектов, создаваемых с управленческими целями в соответствии с законом, по регулированию общественных отношений, возникающих в связи с целенаправленной деятельностью, выражающейся в процессе физического и интеллектуального совершенствования и состязательности в личных, командных, общественных и государственных интересах, сопровождающейся констатацией достижений спортсменом или командой результатов, являющихся основанием для присвоения спортивных званий.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) К таким публичным субъектам, созданным в целях управления спорта, относится Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта [16].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. — М., 1997.
- [2] *Бахрах Д.Н.* Административное право: Учебник. Часть общая. — М.: БЕК, 1993.
- [3] *Бородин С.С., Громыко С.С.* Административное право. Общая и Особенная часть: Курс лекций / ГУАП. — СПб., 2007.
- [4] *Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П.* Российское административное право: Учебник для вузов. — М.: Издательская группа НОРМА—ИНФРА-М, 1998.
- [5] *Демин А.А.* Административное право Российской Федерации: Учеб. пособие. — М.: ИКД «Зерцало-М», 2002.
- [6] Конституция РФ 1993 г. // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 4. — Ст. 445.
- [7] *Лазарев В.В.* Общая теория права и государства: Учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2002.
- [8] *Малько А.В.* Теория государства и права в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2001.
- [9] *Мартынов В.С.* Теория и методика физического воспитания: Курс лекций (для адъюнктов Московского университета МВД России). — М.: Московский университет МВД России, 2005.
- [10] *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: ок. 53 000 слов. — М.: ООО «Издательство Оникс»: ООО «Издательство «Мир и Образование», 2005.
- [11] *Соловьев А.* О понятии «спорт» с правовой точки зрения // Власть. — 2010. — № 6.
- [12] *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: В 3 т. — М.: НОРМА; НОРМА—ИНФРА-М, 2002. — Т. 1.
- [13] Толковый словарь живого великорусского языка: В 4-х томах / Даль Владимир Иванович. — М.: Русский язык, 1991. — Т. 4.
- [14] Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д. Н. Ушакова. — М., 2000. — Т. 4.
- [15] Указ Президента от 9 марта 2004 г. № 314 // Российская газета. Федеральный выпуск. — 2004. — № 3425. — 11 марта.
- [16] Федеральный закон «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» от 30.10.2007 № 238-ФЗ // Российская газета. — 2007. — № 247. — 3 ноября.

- [17] Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04.12.2007 № 329-ФЗ (принят ГД ФС РФ 16.11.2007) // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 50. — Ст. 6242.
- [18] *De Coubertin P. Leçons de pédagogie sportive.* — Lausanne: La Concorde, 1921.

CONSTITUTIONAL LEGAL QUESTIONS OF SPORTS REGULATION

R.D. Grebnev

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, *Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198*

The article discussed questions related of constitutional legal essence of sports regulation, and also legal aspects of differentiation of concepts «sports» and «physical training» are considered.

Key words: regulation, sports, sports legal relationship, sports law.