

*Баканов Н.С., магистрант
Института государственной службы и управления
Российской академии государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва*

СПОРТИВНЫЕ КОМИТЕТЫ КАК СУБЪЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** Статья посвящена анализу основ правового статуса Олимпийского, Паралимпийского, Сурдлимпийского комитетов как субъектов физической культуры и спорта. Автор исследует основные сложившиеся подходы к определению соотношения понятий «управление» и «регулирование» в сфере спорта, определяет роль спортивных комитетов в реализации принципа сочетания государственного регулирования с саморегулированием субъектами физической культуры и спорта, исследует значение актов, принимаемых спортивными организациями для регулирования спортивных отношений и на этой основе приходит к выводу о партнерско-вспомогательной роли спортивных комитетов в системе управления сферой физической культуры и спорта.*

***Ключевые слова:** физическая культура и спорт, управление сферой спорта, государственное регулирование спорта, саморегулирование в сфере спорта, спортивные комитеты, *lex sportiva*.*

***Abstract:** The article is devoted to the analysis of the foundations of the legal status of the Olympic, Paralympic, Deaflympic Committees as subjects of physical culture and sports. The author explores the main established approaches to determining the relationship between the concepts of "management" and*

"regulation" in the field of sports, determines the role of sports committees in the implementation of the principle of combining state regulation with self-regulation by subjects of physical culture and sports, examines the significance of acts adopted by sports organizations to regulate sports relations, and on this basis concludes about the partnership and supporting role of sports committees in the physical culture and sports management system.

Key words: *physical culture and sports, sports management, state regulation of sports, self-regulation in the field of sports, sports committees, lex sportiva.*

Сфера физической культуры и спорта как объект управления обладает определенной спецификой, обуславливающей поиск оптимальной модели управления, основанной на балансе публичных и частных интересов.

С этой целью законодателем в базовом федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон о спорте) установлен принцип сочетания государственного регулирования отношений в области физической культуры и спорта с саморегулированием таких отношений субъектами физической культуры и спорта¹ (п.3ст.3).

Согласно действующего законодательства, субъектами физической культуры и спорта в РФ являются:

- ✓ физкультурно-спортивные организации (физкультурно-спортивные общества, спортивные клубы (в т.ч. их объединения), фитнес-центры и центры спортподготовки, спортивные лиги, общественно-государственные организации, занимающиеся организацией соревнований по прикладным видам спорта);
- ✓ спортивные федерации;
- ✓ комитеты (Олимпийский, Паралимпийский, Сурдлимпийский);

¹ Федеральный закон от 04.12.2007 N 329-ФЗ (ред. от 24.06.2023) "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ", 10.12.2007, N 50, ст. 6242

- ✓ специальная олимпиада России;
- ✓ студенческий спортивный союз;
- ✓ органы исполнительной власти РФ, наделенные компетенцией в сфере физкультуры и спорта, руководства развитием прикладных видов спорта;
- ✓ органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и подведомственные им организации;
- ✓ организации (оборонные спортивно-технические, научные и образовательные, осуществляющие деятельность в исследуемой сфере);
- ✓ профсоюзы;
- ✓ спортивные команды
- ✓ а также индивидуальные субъекты в лице граждан, занимающихся физкультурой и спортом, спортсменов, спортивных специалистов (тренеров, судей, иных, в соответствии с утвержденным перечнем (в том числе, специалистов по спортивной медицине), спортивных агентов.

Все ли они являются субъектами, наделенными компетенцией по осуществлению управления в сфере физической культуры и спорта и какова в данном аспекте роль спортивных комитетов? – ответы на эти вопросы требуют более углубленного анализа.

Во-первых, Закон о спорте применительно к указанному выше принципу использует термины «регулирование» и «саморегулирование». Таким образом, чтобы оценить роль различных видов субъектов физической культуры и спорта в осуществлении деятельности по управлению исследуемой сферой общественных отношений, необходимо определиться с соотношением понятий «регулирование», «саморегулирование», с одной стороны и «управление», «самоуправление» - с другой.

Во-вторых, текстуальный анализ нормы ст. 5 Закона о спорте, перечисляющей субъектов физической культуры и спорта демонстрирует отсутствие в их перечне такого субъекта, как спортивные комитеты, однако

законодатель последовательно перечисляет в качестве отдельных субъектов Олимпийский, Паралимпийский, Сурдлимпийский комитет, что порождает вопрос о возможности их объединения (как видовых) в родовое понятие «спортивный комитет», для чего представляется необходимым провести анализ их компетенционных возможностей в сфере регулирования физической культуры и спорта.

Для решения первой поставленной в данной статье задачи обратимся к этимологическому анализу терминов «регулирование» и «управление». Так, в толковом словаре Дмитриева указано, что под управлением понимается «процесс осуществления кем-либо руководства группой людей, при котором они выполняют определённые, заданные, требуемые кем-либо действия»², а одно из значений термина «регулирование» - «функция управления, обеспечивающая функционирование управляемых процессов в рамках заданных параметров»³.

Е.В. Охотский, определяя общее понятие управления, отмечает, что оно представляет собой «целенаправленное (сознательное, преднамеренное, продуманное, спланированное), организующее и регулирующее воздействие людей (и созданных ими институтов) на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность в определенных целях и интересах»⁴.

А.С. Худякова, сравнивая понятия публичного управления и публичного регулирования, указывает на то, что в контексте функциональной структуры управленческих процессов регулирование выступает неизменным элементом управленческой деятельности или одной из общеуправленческих функций: «В итоге, не управление выступает частью регулирования, а

²<https://gufo.me/dict/dmitriev/%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5>

³ Там же

⁴ Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 1: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е. В. Охотский. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс. 2015. — 479 с. — С.38.

наоборот — регулирование является частью управления, т. е. его функцией. Регулирование, в подобном понимании, тождественно содержанию управления, так как часть выражает всегда главные признаки целого. Регулирование наиболее ярко формулирует тот комплекс действий, которые совершаются в процессе управленческой деятельности»⁵.

Однако имеется научный подход, в соответствии с которым в административно-правовом контексте данные понятия можно и нужно разграничивать. Авторы, придерживающиеся данных позиций, включают в содержание понятия регулирования управляющее воздействие на неподчиненные конкретному субъекту объекты, а управление квалифицируют в качестве воздействия на подчиненные (подведомственные) объекты, предполагая, что деятельность государственных объектов управляется, а негосударственных – регулируется⁶.

Подытожив, можем отметить следующее: в сфере публичного управления физической культурой и спортом понятия «управление» и «регулирование» являются родственными, при этом, регулирование выступает одной из ключевых функциональных характеристик управления и состоит в установлении системы правил упорядочивания общественных отношений в сфере физической культуры и спорта; субъекты регулирующего воздействия могут быть как государственными (органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ), так и негосударственными (субъекты физической культуры и спорта – в данном случае возможно саморегулирующее воздействие).

Уточнив смысл и содержания понятия публичного регулирования физической культуры и спорта перейдем ко второму заявленному вопросу –

⁵ Худякова Анастасия Сергеевна Государственное управление и государственное регулирование: проблемы взаимосвязи // Управленческое консультирование. 2014. №12 (72). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-i-gosudarstvennoe-regulirovanie-problemy-vzaimosvyazi> (дата обращения: 27.10.2023).

⁶ Public administration [Gosudarstvennoe upravlenie]: tutorial / R.V. Goloshchapov, A.G. Pyatkov. Khabarovsk: DVAGS, 2005. 183 p.

какая роль в данной сфере закреплена за спортивными комитетами. Как представляется, для ответа необходимо произвести анализ правовых статусов спортивных комитетов, регламентированных нормами действующего законодательства.

Так, законодатель, определяя статус Олимпийского комитета России как общероссийского общественного объединения, осуществляющего свою деятельность в соответствии с законодательством РФ об общественных объединениях, Олимпийской хартией Международного олимпийского комитета и на основе признания Международным олимпийским комитетом, а также в соответствии со своим уставом., закрепляет за ним следующие основные полномочия:

- пропаганда в Российской Федерации принципов олимпийского движения, содействие развитию спорта высших достижений и массового спорта;

- представление Российской Федерации на Олимпийских играх и других международных спортивных мероприятиях, проводимых Международным олимпийским комитетом, континентальными ассоциациями национальных олимпийских комитетов, с одной стороны и представление олимпийского движения России, членов Олимпийского комитета России в органах публичной власти, соответствующих российских организациях, международных спортивных объединениях – с другой;

- утверждение состава олимпийской делегации Российской Федерации и направление ее для участия в Олимпийских играх, определение порядка и принципов формирования олимпийской команды России, формирование и утверждение ее состава (с учетом предложений общероссийских спортивных федераций);

- утверждение официальной спортивной формы и экипировки членов олимпийской делегации Российской Федерации;

- участие в разработке и осуществлении мер, направленных на обеспечение необходимого уровня подготовки российских спортсменов для участия в Олимпийских играх;

- определение города РФ, который вправе подать в Международный олимпийский комитет заявку на проведение Олимпийских игр;

- содействие предотвращению допинга в спорте и борьбе с ним, а также противодействию проявлениям любых форм дискриминации и насилия в спорте;

- иные права в соответствии с Олимпийской хартией Международного олимпийского комитета и своим уставом⁷. Примечательно, что ряд своих полномочий Олимпийский комитет может осуществлять только при взаимодействии с Министерством спорта РФ и общероссийскими спортивными федерациями (п.4 ст.11 Закона о спорте).

Паралимпийский и Сурдлимпийский комитеты, в соответствии со ст.12 Закона о спорте, созданы в организационной форме общероссийских общественных объединений и осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством РФ, уставами международных спортивных организаций, а также в соответствии со своими уставами.

В числе основных полномочий данных субъектов физкультурно-спортивной деятельности можно выделить следующие:

- утверждают состав паралимпийской делегации/спортивной делегации РФ к Паралимпийским/Сурдлимпийским играм и направляют их для участия в Паралимпийских/Сурдлимпийских играх;

- определяют порядок и принципы формирования паралимпийской/сурдлимпийской команды России;

- используют в порядке, установленном Международными паралимпийским/сурдлимпийским комитетами соответствующие символ,

⁷ Федеральный закон от 04.12.2007 N 329-ФЗ (ред. от 24.06.2023) "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" //

девиз, флаг и гимн, слова «паралимпийский»/«сурдлимпийский», в своих наименованиях;

-осуществляют иные права в соответствии с международными правовыми актами, Федеральным законом и своими уставами⁸.

Осуществляя регулирующее воздействие в сфере физической культуры и спорта, анализируемые спортивные комитеты принимают собственные правовые акты упорядочивающей направленности, роль которых в системе регулирования исследователями оценивается по-разному. Следует учитывать, что, помимо регулирования проведения соответствующих спортивных мероприятий и подготовки к ним, для реализации закрепленных полномочий они должны выстаивать управленческие связи, регулировать правила членства, процедуры разрешения спортивных споров, антидопинговые требования.

Р.Р. Байбеков отмечает в связи с этим, что «в результате нормотворческой деятельности спортивных организаций возникла самостоятельная система источников – «*lex sportiva*»⁹.

Действительно, следует согласиться с тем, что в качестве источников регулирования общественных отношений в сфере физической культуры и спорта выступают не только нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ, но и нормативные акты негосударственных спортивных организаций, признаваемые таковыми (источниками) со стороны доктрины спортивного права. И если нормативные правовые акты являются универсальными источниками всех отраслей права, то *lex sportiva* – исключительно источниками спортивного права.

Л.И. Захарова определяет эту категорию как совокупность корпоративных правил поведения, выработанных национальными и международными неправительственными организациями Олимпийского

⁸ Там же

⁹ Байбеков Р.Р. Корпоративные акты спортивных организаций и локальные нормативные акты: понятие, признаки и соотношение // Российский юридический журнал. 2021. N 5. С. 134 - 141.

движения, которые получают широкое признание, по крайней мере, среди тех, кто демонстрирует намерение участвовать в спортивной деятельности. Автор отмечает, что корпоративное регулирование *lex sportiva* можно сравнить с комплексом правовых и неправовых норм *lex mercatoria*, опирающихся на обычаи международной торговли, торговые (деловые) обыкновения, типовые договоры (контракты) и прочие инструменты¹⁰ и делает вывод о том, что «право, создаваемое государствами, воспринимает полезные конструкции, возникшие в неправовых нормативных комплексах, наделяя их юридической силой»¹¹.

По мнению Д.И. Рогачева, *lex sportiva* можно определить как комплекс норм, которые вырабатываются как национальными, так и международными негосударственными спортивными организациями, а также формируются в результате разрешения споров в сфере спорта.

В целом признавая справедливость выделения такой категории источников, как *lex sportiva*, следует, тем не менее, указать на сложность «встраивания» их в сложившуюся в РФ систему источников права, в связи с чем ряд исследователей придерживается точки зрения о необходимости обозначения данной категории как «корпоративные акты спортивных организаций»¹².

Как видим, единства мнений по данному вопросу не достигнуто, однако большинство ученых сходятся во мнении, что акты негосударственных спортивных организаций применительно к спортивным отношениям играют роль источников правового регулирования и обладают следующими специфическими особенностями:

¹⁰ Захарова Л.И. Международное спортивное право: учебник для бакалавров / отв. ред. К.А. Бекяшев. М.: Проспект, 2017. С. 20.

¹¹ Захарова Л.И. *Lex mercatoria* и *lex sportiva*: особенности, сходства и различия // *Lex russica*. 2019. N 11. С. 70 - 78.

¹² Байбеков Р.Р. Корпоративные акты спортивных организаций и локальные нормативные акты: понятие, признаки и соотношение // *Российский юридический журнал*. 2021. N 5. С. 134 - 141.

1. Представляют собой сложную систему актов, относящихся к нормативным, но не являющихся нормативными правовыми актами;

2. Регулируют многообразные отношения в сфере спорта (организация спортивных соревнований; управление спортивной организацией; переход спортсменов и тренеров из одной спортивной организации в другую; разрешение спортивных споров; привлечение к спортивной ответственности и др.);

3. Утверждаются спортивными организациями национального и международного уровня (например, МОК).

Примечательно, что национальные спортивные организации, в частности, рассматриваемые в рамках настоящего исследования комитеты (Олимпийский, Паралимпийский, Сурдлимпийский) утверждают собственные акты, нормы которых раскрывают положения нормативных актов международных спортивных организаций и не могут расходиться с ними (невыполнение может повлечь применение санкций вплоть до лишения членства). Таким образом, национальный спортивный комитет оказывается под действием двух систем регулирования: национального законодательства и корпоративного регулирования международных спортивных организаций.

В заключение хотелось бы отметить, что динамичное развитие общественных отношений в сфере спорта предполагает, что эффективное регулирование в данной отрасли возможно только при активном участии субъектов физической культуры и спорта, в том числе, спортивных комитетов.

С этих позиций, чтобы понимать, в каком направлении будет эволюционировать российский спорт, необходимо изучать не только содержанием норм действующего законодательства, но и формирующихся в неправовых комплексах источников *lex sportiva*, как оказывающих осязаемое влияние на развитие спортивных отношений.

Список использованных источников и литературы:

1. Федеральный закон от 04.12.2007 N 329-ФЗ (ред. от 24.06.2023) "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ", 10.12.2007, N 50, ст. 6242
2. Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. В 2 т. Т. 1: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Е.В. Охотский. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс. 2015. — 479 с. —С.38.
3. Худякова Анастасия Сергеевна Государственное управление и государственное регулирование: проблемы взаимосвязи // Управленческое консультирование. 2014. №12 (72). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-upravlenie-i-gosudarstvennoe-regulirovanie-problemy-vzaimosvyazi> (дата обращения: 27.10.2023).
4. Public administration [Gosudarstvennoe upravlenie]: tutorial / R.V. Goloshchapov, A.G. Pyatkov. Khabarovsk: DVAGS, 2005. 183 p.
5. Байбеков Р.Р. Корпоративные акты спортивных организаций и локальные нормативные акты: понятие, признаки и соотношение // Российский юридический журнал. 2021. N 5. С. 134 - 141.
6. Захарова Л.И. Международное спортивное право: учебник для бакалавров / отв. ред. К.А. Бекяшев. М.: Проспект, 2017. С. 20.
7. Захарова Л.И. Lex mercatoria и lex sportiva: особенности, сходства и различия // Lex russica. 2019. N 11. С. 70 - 78.