

Табылдиев Н.М.

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ СПОРТА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН:
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

N.M. Tabyldiev

**IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF RELATIONS
IN SPORT IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN:
STATEMENT THE PROBLEM**

УДК: 947.1.083 (574.4)(04)

Такая сфера, как спорт является одной из важных сфер для населения любой страны. В статье рассматривается совершенствование правового регулирования отношений в сфере спорта в Республике Казахстан.

Such an area, as a sport is one of the important areas for the population of any country. The article deals with improving the legal regulation of relations in the sphere of sport in the Republic of Kazakhstan.

Спорт - одна из важнейших сфер общественной жизни. С каждым годом в мире растёт число спортсменов - как любителей, так и профессионалов. Спортивные соревнования привлекают внимание всё большего числа людей, ведущие государства оспаривают друг у друга право провести у себя международные соревнования; в мировой экономике, несмотря на кризис, опережающими темпами развивается индустрия спорта.

Соответственно, повышаются требования к организации спортивных мероприятий, деятельности их участников, появляется потребность в совершенствовании правового регулирования отношений в сфере спорта.

В Казахстане правовые и организационные проблемы развития массового спорта, профессионального спорта и любительского спорта высших достижений постепенно накапливались на протяжении последних 10-15 лет.

"Состояние физкультурно-оздоровительной и спортивной работы требует принятия безотлагательных, конкретных мер по дальнейшему развитию массового спорта, активизации физкультурно - оздоровительной работы среди населения, подготовке спортивного резерва и спортсменов международного класса", - признавалось еще в Государственной программе развития физической культуры и спорта в Республике Казахстан на 2001 - 2005 годы [1].

В Государственной программе развития физической культуры и спорта на 2007-2011 годы так же отмечалась необходимость разработки мероприятий по совершенствованию правового регулирования отношений в сфере спорта, развитию инфраструктуры спорта, отвечающей международным требованиям, обеспечению квалифицированными специалистами, развитию спортивной науки, формированию здорового образа жизни населения средствами физической

культуры и спорта, совершенствованию системы подготовки спортивного резерва и спортсменов международного класса [2].

Однако, несмотря на успешную реализацию этих программ, в настоящее время особое значение для Республики Казахстан приобрела проблема ухудшения здоровья населения - и развития массового спорта, как способа противодействия этому.

Сложившееся критическое положение отражают демографические показатели и цифры медицинской статистики: налицо снижение уровня физического здоровья населения, высокие показатели заболеваемости и низкая продолжительность жизни. Впервые неудовлетворительным состояние здоровья населения Казахстана было официально признано еще в 2004 г. в Государственной программе реформирования и развития здравоохранения Республики Казахстан на 2005-2010 годы [3].

Проблема сохраняет свою остроту и по сей день. Как отметил в своем Послании народу Казахстана 29 января 2010 года Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев, один из главных путей ее решения состоит в формировании здорового образа жизни, вовлечении населения Казахстана в массовый спорт: "Министерству туризма и спорта совместно с акимами необходимо определить совместные мероприятия для развития массового спорта в стране и воплотить их в реальные дела. До 30% казахстанцев должны быть вовлечены в массовый спорт" [4].

Приходится признать, что за последнее десятилетие массовому спорту как сфере государственной деятельности не уделялось достаточного внимания.

Состояние материально-технической базы физической культуры и спорта в республике не удовлетворяет потребностей населения в занятиях физическими упражнениями, хотя и потребности эти, скажем прямо, невелики: по данным республиканских социологических исследований только около 9% казахстанцев занимается спортом регулярно. В своем Послании Президент РК Н.А. Назарбаев ставит задачу увеличить количество вовлеченных в массовый спорт казахстанцев более чем в три раза; для сравнения - в Японии, Австралии, Канаде и развитых странах ЕС этот показатель превышает 60%. В США в

начале 2000 года Министерство здравоохранения и социальных услуг, запустило проект "Здоровые Люди - 2010" (Healthy People 2010). Суть проекта в том, что в США стандарты здорового образа жизни - это стандарты жизни американского "среднего класса"; проект направлен, в частности, на вовлечение в массовый спорт низших социальных слоев, на строительство недорогих спортзалов и бассейнов, находящихся в шаговой доступности от бедных жилых кварталов.

Не хватает Казахстану специалистов в области организации массового спорта, ощущается острый недостаток спортивных сооружений на предприятиях, по месту жительства и в местах массового отдыха, а также простейшего спортивного инвентаря и оборудования. Недостаточное внимание развитию массового спорта уделяется и в системе образования. Объем учебных физкультурных занятий в организациях среднего и общего профессионального образования республики в 3 - 4 раза ниже научно-обоснованных нормативов. Низкий уровень спортивной и физической подготовки сказывается на здоровье молодого поколения - растет доля призывников, физически не готовых/не пригодных к службе в армии.

Состояние спорта высших достижений также показывает, что без принятия срочных радикальных мер в республике рейтинг казахстанских спортсменов на мировой арене будет снижаться. Как отмечают многие спортсмены, тренеры, представители национальных федераций, руководители учебно-спортивных учреждений Казахстана, "анализ ситуации в отечественном спорте высших достижений показывает наличие сбоев практически во всех его элементах - организации, финансировании, управлении, контроле, кадрах, методике и т.д." [5]. Требуют своего разрешения также и многие организационные и правовые проблемы развития профессионального спорта.

В настоящее время основой правового регулирования отношений в сфере спорта в Республике Казахстан является Закон "О физической культуре и спорте" от 2 декабря 1999 года (с изменениями и дополнениями 19.03.2010 г.). Приходится признать, что даже перечень основных понятий Закона сильно отстал от жизни и не отражает целый ряд правовых проблем современного спорта (например, ст. 1 "Основные понятия" Закона не содержит таких понятий как допинг, арбитраж, дисквалификация...); структура Закона также не соответствует современным казахстанским реалиям спортивной деятельности; за более чем десять лет со времени его принятия он отстал от жизни и нуждается в коренной переработке.

Необходимо отметить, что во многих странах мира начало XXI века стало важной вехой в развитии правовое регулирования отношений в сфере спорта.

Так, например, во Франции в 2005-2008 гг. был принят Спортивный Кодекс. (Ранее спортивное законодательство Франции было весьма раздробленным и не систематизированным, его нормы

содержались, например, в Кодексе законов о здравоохранении, Кодексе законов об образовании, а также в огромном количестве подзаконных нормативных правовых актов; кроме того, действовал Закон "Об организации и повышении роли в обществе физической и спортивной активности") Спортивный Кодекс Французской Республики - это комплексный, весьма развернутый и детализированный нормативный правовой акт, регулирующий огромный массив общественных отношений в области спорта во всем их многообразии и в самом широком их охвате: по состоянию на 24 мая 2009 года он включает 1676 статей (это примерно в полтора раза больше, чем все содержание Гражданского Кодекса Республики Казахстан).

В России в 2007 г был принят новый Закон "О физической культуре и спорте"; в 2008 г. вступила в силу глава 54.1 Трудового кодекса РФ, устанавливающая особенности регулирования труда спортсменов и тренеров; регулированию отдельных видов правовых отношений в сфере спорта также посвящены специальные статьи Уголовного Кодекса РФ.

У нас такой практики, к сожалению, не наблюдается. Ни Трудовой Кодекс, ни Уголовный Кодекс, ни Кодекс "Об административных правонарушениях", ни Кодекс "О здоровье народа и системе здравоохранения" не содержат специальных статей, посвященных регулированию отдельных видов правовых отношений в сфере спорта.

Более того, имеет место несоответствие между социальной значимостью спорта для казахстанского общества - и отсутствием в Конституции Республики Казахстан статьи, закрепляющей этот статус. В статье 61 (п. 3, подп. 7) Конституции в числе социальных отраслей, развитие которых входит в компетенцию Парламента Республики Казахстан, спорт не упоминается. "Исходя из смысла указанной статьи Конституции, логически можно сделать вывод о том, что вопросы развития спорта относятся к иным общественным отношениям, регулируемым подзаконными актами" [6, с 54].

По нашему убеждению, такой уровень правового регулирования отношений в сфере спорта в Республике Казахстан не соответствует как потребностям казахстанского общества в спортивной деятельности и той роли, которую играет спорт в общественной жизни, так и сложившейся мировой практике правового регулирования этих отношений на национальном уровне.

Все это позволяет сделать вывод о существующем в казахстанском законодательстве противоречии, разрешение которого, по нашему мнению, требует, в частности, разработки нового Закона о спорте.

При подготовке нового Закона о спорте, по нашему мнению, следует учитывать:

1) Положения Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до

2020 года, где отмечается, что "в настоящее время на уровне закона определено 17 отраслей законодательства, правовое регулирование которых должно осуществляться кодексами"; правовое регулирование отношений в сфере спорта в этот перечень не входит. В Концепции предписывается "использовать другие инструменты, например, консолидацию, представляющую собой объединение норм права, регулирующих в одном законодательном акте определенные отношения. Перспективным является внедрение и законодательное закрепление понятия "консолидированный" или "комплексный" закон, предметом регулирования которых будут правоотношения, носящие комплексный характер" [7].

Поэтому мы говорим о необходимости разработки не Спортивного кодекса, а Закона о спорте, имеющего, как это указано в Концепции, "консолидированный" или "комплексный" характер.

2) Научные концепции и подходы казахстанских и российских специалистов в области спортивного права.

Вопрос о необходимости кодификации законодательства о спорте активно поднимали еще советские правоведы, например, И.М. Чемакин, А.В. Оболонский, В.Н. Уваров - хотя тогда речь шла несколько об ином по форме и по содержанию акте: говорилось о необходимости принятия Закона СССР о физической культуре и спорте.

В последние годы попытки концептуально определить понятие спортивного права, описать его место в системе права и системе законодательства предпринимались С.В. Алексеевым, И.С. Кузнецовым, С.А. Медведевым, С.И. Нагих, Д.И. Рогачевым, А.А. Соловьевым и др. Спортивно-правовой тематике также посвящен ряд диссертаций, защищенных в последние годы, таких как работы И.М. Амирова, С.В. Васильева, В.П. Васькевича, Е.А. Дементьева, А.Н. Егоричева, А.С. Леонова, М.В. Лукина, М.А. Маргулиса, С. А. Медведева, Н.А. Овчинниковой, Е.В. Погосян, В.В. Сараева, А.В. Сердюкова, А.Н. Чеснокова, О.А. Шевченко и др.

3) Рекомендации ряда западных ученых, специализирующихся на спортивном праве (Navia R. F., Filho A. M., Grispo A. (Аргентина), Povill A. C. (Испания), Lapouble J.-C., Remy D., Karaquillo J.-P., E. Bourmazel E., Duval J.- M. (Франция) и др.).

4) Мнения и рекомендации казахстанских тренеров и спортивных менеджеров: председателя Комитета по спорту Министерства туризма и спорта РК Е. Канагатов (2010); экс-председателя Комитета по спорту Министерства туризма и спорта РК А.Кульнарзарева (2008); председателя исполнительной дирекции ассоциации юридических лиц "Спортивный союз Казахстана" Е. Жангулова; исполняющего обязанности президента Фонда развития спорта Казахстана В.Лысенко; А. Тшанова (Республиканский колледж спорта, Алматы); С. Байтурсынова (Школа высшего

спортивного мастерства, Алматы); О.Севергина (Национальная федерация баскетбола); Е. Сырлыбаева (Национальная федерация волейбола); Н. Михальчука (Баскетбольный клуб "Алматы") и др.

5) Мировой опыт кодификации законодательства о спорте. Общая тенденция: количество стран, принявших или пересмотревших старые спортивные законы, резко возрастает в 80-90-х гг. (Финляндия, 1980; Франция, 1984, 1992; Италия, 1984; Испания, 1988, 1990; Португалия, 1990; Аргентина, 1992 и др.); после распада социалистического лагеря по этому пути пошли почти все страны Восточной Европы (Украина, 1993; Польша, 1996 и др.). Особого внимания заслуживает опыт последних лет Франции (2006-2009 гг.) [8] и России (2007-2008 гг.) [9, 10].

6) Западный опыт правового регулирования организации спортивной деятельности в системе высшего профессионального образования [11, 12, 13].

Законодательное обновление системы управления спортом в Республике Казахстан означает: введение четких гарантий и детализация условий государственно-общественного характера управления спортом; персонификация и конкретизация ответственности соответствующих должностных лиц за организацию спортивной работы и состояние дел в области спорта на подконтрольной территории или в подведомственной сфере; расширение возможностей саморегулирования в области спорта при одновременном более активном участии государства в развитии спорта и проведении государства научно обоснованной инновационной протекционистской политики в указанной области; определение сфер автономной компетенции субъектов корпоративного нормотворчества в области спорта; конкретизация круга участников спортивных отношений, определение их статусов и основ их взаимоотношений; уточнение ответственности участников спортивных отношений за нарушения законодательства Республики Казахстан о спорте; стандартизация спортивной деятельности по многим ее аспектам; создание независимого специализированного органа по разрешению спортивных споров - спортивного арбитража.

Особого внимания законодателя требуют проблемы правового регулирования отношений в сфере спорта высоких достижений и профессионального спорта, обусловленные необходимостью: существенного улучшения (по существу, создания новой системы) научного и технологического (в том числе материаловедческого) обеспечения казахстанского спорта; законодательного закрепления оптимальных форм процедур трансферов спортсменов, минимизирующих нарушения или ограничения прав самих спортсменов, но при этом минимизирующих ущерб законным интересам спортивных клубов и команд; более четкого урегулирования оснований и процедур расторжения трудового договора по инициативе профессиональных спортсменов и их перехода из

одного клуба в другой; совершенствования правового регулирования деятельности спортсменов высокого класса и профессиональных спортсменов, системы оплаты труда и социальной защиты спортсменов.

Совершенствование правового регулирования отношений в сфере массового спорта обусловлено необходимостью существенного расширения материально-технической базы массового спорта, повышения гарантий реализации гражданами своих прав на занятие спортом, обеспечения доступности спортивных площадок, сооружений и помещений для массового спорта, кардинального изменения ситуации со спортивной составляющей деятельности системы образования.

Литература:

1. Государственная программа развития физической культуры и спорта в Республике Казахстан на 2001 - 2005 годы Указ Президента Республики Казахстан от 12 марта 2001 г. № 570 "О Государственной программе развития физической культуры и спорта в Республике Казахстан на 2001-2005 годы" // ИС ПАРАГРАФ www.prg.kz
2. Государственная программа развития физической культуры и спорта на 2007-2011 годы Указ Президента Республики Казахстан от 28 декабря 2006 года № 230 "О Государственной программе развития физической культуры и спорта в Республике Казахстан на 2007-2011 годы" // ИС ПАРАГРАФ www.prg.kz
3. Государственная программа реформирования и развития здравоохранения Республики Казахстан на 2005-2010. Указ Президента Республики Казахстан от 13.09. 2004. №1438 // <http://www.minzdrav.kz>
4. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана. 29 января 2010.// Официальный сайт Президента РК <http://akorda.kz/>
5. Проблемы развития казахстанского спорта. Результаты. Прогнозы // Материалы заседания клуба Института политических решений РК 4 марта 2010. <http://www.zakon.kz/165498-problemy-razvitiya-kazakhstanskogo.html>
6. Уварова Н. В. Организационно-правовые проблемы спорта в Республике Казахстан Дисс. ... к. ю. н. Алматы 2005 189 с.
7. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 // ИС ПАРАГРАФ www.prg.kz
8. Соловьев А.А. Кодификация законодательства о спорте: опыт Франции и перспективы России / Третья международная научно-практическая конференция "Спортивное право: перспективы развития": материалы конференции / Под ред. д.ю.н., проф. К.Н. Гусова, к.ю.н. А.А. Соловьева; сост. к.ю.н., доц. Д.И. Рогачев, к.ю.н. О.А. Шевченко. - М., 2010. - 123 с. с 109-115
9. Давидсон Л. Е. Система органов государственного руководства физической культурой и спортом в Российской Федерации /Материалы II международной научно-практической конференции "Спортивное право: перспективы развития" / сост. Д. И. Рогачев, М.А. Прокопец. - М.: 2009. - 134 с. 128-133
10. Сихарулидзе А.Т. Спортивное право как научная основа нормативно- правовой базы спортивного движения /Третья международная научно-практическая конференция "Спортивное право: перспективы развития": материалы конференции / Под ред. д.ю.н., проф. К.Н. Гусова, к.ю.н. А.А. Соловьева; сост. к.ю.н., доц. Д.И. Рогачев, к.ю.н. О.А. Шевченко. - М., 2010. - 123 с. с 7-14
11. I l. Herbillon M. Rapport d information depose par la D<Stegation de l'Assemblee Nationale pour rUnion Eигорёenne sur renseignement superieur en Europe. № 1927 / Enregistre a la Presidence de TAssemblee Nationale le 17 novembre 2004 // <http://www.assemblee-nationale.fr>
12. Auneau G., Diagana S. Le developpement du Sport a TUniversite / Rapport Juillet 2008. - Paris: Ministere de l'enseignement superieur et de la recherche, 2008. -136.
13. Понкин И.В. Европейские и американские университеты: соперничество и взаимовлияние // Право и образование. - 2008. - № 10. - С. 42-57.

Рецензент: д.ю.н., профессор Осмоналиев К.