

На правах рукописи

ДОНЕЦ Роман Владимирович

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ
РАЗВИТИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Белгород – 2013

Диссертация выполнена в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет»

Научный

руководитель:

Тонков Евгений Евгеньевич –
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации

**Официальные
оппоненты:**

Понкин Игорь Владиславович –
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации» /
профессор кафедры правового обеспечения
государственной и муниципальной службы

Беспалова Мария Александровна –
кандидат юридических наук, АНО ВПО
«Белгородский университет кооперации, экономики
и права» / старший преподаватель кафедры
конституционного и международного права

Ведущая организация:

**ФГБОУ ВПО «Новгородский государственный
университет имени Ярослава Мудрого»**

Защита состоится 28 июня 2013 г. в 13 часов на заседании диссертационного совета Д 212.015.07 на базе Белгородского государственного национального исследовательского университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного национального исследовательского университета.

Автореферат диссертации разослан 28 мая 2013 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Нифанов А.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования определена значимостью физической культуры и спорта в развитии современного гражданского общества. Это подтверждается как правовыми формулировками конституционного уровня (ч. 2 ст. 41), так и положениями программно-стратегических документов¹.

Президент страны в своих посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, которые в конституционной доктрине и практике признаются и воспринимаются как программная совокупность его приоритетных законодательных инициатив, неоднократно обращал внимание на существующие проблемы в сфере физической культуры и спорта и необходимость их решения. Так, в послании 2012 г. развитие физической культуры и спорта, особенно среди молодежи, впервые названо важнейшим направлением, особо подчеркнута роль крупнейших международных соревнований в России, которые организуются «именно для того, чтобы побудить людей заниматься спортом, чтобы занятия физкультурой и спортом стали модным, престижным делом»².

Вместе с тем, являясь принципиальным идеологическим ориентиром для всех публичных структур, даже послания Президента, к сожалению, не стали фактором существенного изменения отношения к конституционным гарантиям права на занятия физкультурой и спортом и необходимости их соблюдения и защиты. При этом, российское законодательство в означенной области составляет весомый пакет из более 200 правовых актов.

Однако, несмотря на внушительное число документов, обеспечивающих правовое регулирование физической культуры и спорта, сегодня в России лишь 14 тыс. спортивных клубов. Для сравнения – в маленькой Австрии их 27,5 тыс. В Италии в спортивных клубах постоянно занимается 21% населения, во Франции – 23%³.

Для преодоления создавшейся в России ситуации научную и практическую значимость имеет конституционно-отраслевое исследование гарантий развития физической культуры и спорта в России. Недостаточная полнота теоретического осмысления отрицательно влияет на качество материальных и процессуальных

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. – 2009. – № 33. – Ст. 4110; Постановление Правительства РФ от 11 января 2006 г. № 7 «О Федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы» (ред. от 20.12.2011 г.) // СЗ РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 304; 2012. – № 3. – Ст. 412.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. – 2012, 13 декабря.

³ См.: Ивинский Д.В., Новиков С.В. Правовые основы физической культуры и спорта. – Тамбов, 2010. – С.30.

норм, регулирующих отношения в заявленной сфере. Вышеизложенное подчеркивает востребованность специального конституционно-правового анализа гарантий развития физической культуры и спорта и определило концептуальное и прикладное направления диссертационного исследования.

Степень научной разработанности заявленной темы обусловлена важностью дальнейшего совершенствования конституционно-правовых гарантий развития физической культуры и спорта.

Среди ученых, исследующих проблемы прав и свобод человека и гражданина, а также их гарантирование, – Н. В. Витрук, Л. Д. Воеводин, М. А. Беспалова, Д. В. Гавришов, А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына, С. В. Калашников, А. С. Мордовец, И. В. Ростовщиков, М. С. Строгович, В. П. Федорин, Л. Н. Федорова, В. Д. Хилинский и др.

Многообразные подходы к вопросам правового регулирования физической культуры и спорта в объективном и субъективном преломлении отражены в работах А. Н. Борисова, С. Н. Братановского, Л. Е. Давидсона, С. Г. Дырда, Т. Г. Жданович, В. Н. Зуева, А. А. Исаева, А. В. Мадьяровой, С. А. Медведева, Т. Е. Мельник, С. И. Нагих, Е. В. Погосян, И. В. Понкина, А. А. Соловьева, О. А. Шевченко и др.

Особую значимость для решения поставленных в диссертации задач имеют труды ученых-специалистов в области физической культуры и спорта: В. В. Беликович, Л. И. Лубышева, Н. Н. Романова, В. В. Столбова и др.

Большинство названных авторов исследовали теоретико-правовые аспекты функционирования, правового регулирования, государственного управления в сфере физической культуры и спорта, а также право на занятие физической культурой как элемент правового статуса личности. Однако, конституционно-правовые гарантии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации не выступали предметом самостоятельного диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования выступили общественные отношения, складывающиеся по поводу установления и реализации конституционно-правовых гарантий развития физической культуры и спорта.

Предмет диссертационного исследования составила совокупность конституционно значимых и иных норм, определяющих конституционно-правовые гарантии развития физической культуры и спорта.

Цель диссертационной работы выражается в конституционно-отраслевом исследовании гарантий развития физической культуры и спорта в контексте задач модернизации российского общества и государства.

Достижению заявленной цели способствовало решение ряда научных **задач**, среди которых:

- анализ теоретических и праксиологических аспектов конституционного регулирования развития физической культуры и спорта в Российской Федерации;
- рассмотрение эволюции законодательного закрепления гарантий физической культуры и спорта в российском государстве;
- обобщение зарубежного опыта конституционного закрепления гарантий развития физической культуры и спорта;
- характеристика участия России в формировании международно-правовых гарантий развития физической культуры и спорта;
- выявление федеральных стандартов развития физической культуры и спорта;
- обобщение регионального сегмента гарантирования развития физической культуры и спорта;
- систематизация муниципально-программного обеспечения развития физической культуры и спорта;
- формулирование предложений, направленных на совершенствование конституционно-правовых гарантий развития физической культуры и спорта в России.

Методологическая основа исследования представлена совокупностью современных общенаучных и частнонаучных методов познания, позволивших получить конституционно-отраслевые теоретические результаты и на их основе сформулировать соответствующие практические выводы. Так, с помощью формально-юридического и лингво-юридического методов на основе правил юридической техники и формальной логики детально проанализирован и обобщен связанный с темой диссертации обширный правовой материал, а также обосновано авторское представление о понятии конституционных гарантий развития физической культуры и спорта.

Использование сравнительно-правового метода вкупе с методом конкретного социально-правового исследования позволило отразить как российский, так и зарубежный опыт конституционного закрепления гарантий развития физической культуры и спорта.

Для решения задач диссертационного исследования привлечены также методы структурно-функционального анализа, статистические и социологические методы.

Использование названных методов позволило раскрыть охваченные объектом и предметом диссертационного исследования проблемы в целостности и всесторонности.

Теоретическая основа диссертационного исследования сформирована с учетом научных исследований, посвященных правам и свободам человека, гарантиям их реализации в современной России.

Диссертация обобщила в себе научный материал, связанный с исследуемой темой и позволивший сохранить преемственность развития конституционно-правовой науки. В том числе привлечены концептуальные разработки, обобщения и выводы таких ученых-юристов, как П. А. Астафичев, М. В. Баглай, Г. А. Борисов, Н. В. Витрук, С. Б. Глушаченко, Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин, М. В. Мархгейм, Н. И. Матузов, В. С. Нерсисянц, Н. Н. Олейник, Е. Д. Проценко, В. Н. Самсонов, М. Б. Смоленский, Ю. Н. Стариков, М. Ю. Тихомиров, Е. Е. Тонков, Т. Я. Хабриева и др.

Правовую основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации 1993 г., Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; федеральные законы (от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»); указы Президента РФ (от 22 ноября 1993 г. № 1973 «О протекционистской политике Российской Федерации в области физической культуры и спорта», от 21 февраля 1996 г. № 241 «О некоторых мерах поддержки Всероссийского физкультурно-спортивного общества «Динамо», от 22 мая 1996 г. № 748 «О дополнительных социальных гарантиях спортсменам, работникам физической культуры, спорта и туризма», от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», от 28 июля 2012 г. № 1058 «О Совете при Президенте Российской Федерации по физической культуре и спорту», иные подзаконные нормативные правовые акты, имеющие отношение к конституционно-правовым гарантиям развития физической культуры и спорта в Российской Федерации.

Для обобщения зарубежного опыта конституционного закрепления гарантий развития физической культуры и спорта использовались конституции и конституционные акты федеративных и унитарных государств, в том числе стран СНГ.

Эмпирической базой диссертационного исследования охвачены политико-правовые акты (послания Президента Российской Федерации), конституции и

законодательство советского периода, статистические материалы и практика деятельности публичных структур, касающаяся развития физической культуры и спорта.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в:

– авторской интерпретации конституционной нормы ч. 2 ст. 41 в плане выделения в ее содержании конституционных гарантий развития физической культуры и спорта и их трактовке;

– раскрытии, характеристике и оригинальной этапизации развития отечественного законодательства о гарантиях развития физической культуры и спорта;

– классификации федеральных институциональных публичных и непубличных гарантий развития физической культуры и спорта в России на инициативно-определяющий, целе-реализующие и координационно-организующие.

На защиту выносятся следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. Анализ доктринальных и конституционно-отраслевых позиций, касающихся развития физической культуры и спорта, позволил расширить понимание данного правового феномена. Наряду с такими традиционно выделяемыми его характеристиками, как субъективное право и юридическая свобода, автором диссертации предложено интерпретировать формулировку ч. 2 ст. 41 основного закона страны и в качестве конституционной гарантии. Она представляет собой интегративную категорию, включающую в себя взаимообусловленные нормативный и институциональный компоненты, создающие в Российской Федерации условия для адекватного формирования, системного функционирования и поступательного развития сферы физической культуры и спорта.

2. Исследование отечественного законодательства, закрепляющего гарантии физической культуры и спорта, позволило выделить три этапа их развития в рамках действия соответствующих основных законов:

I – с 1918 г. по 1936 г. – внеконституционный (характеризуется отсутствием конституционных норм, регламентирующих гарантии физической культуры и спорта в стране); при этом государственными и партийными органами принимались акты, имеющие отношение к гарантированию физической культуры и спорта;

II – с 1937 г. по 1977 г. – контекстно-конституционный (характеризуется отсутствием прямого конституционного закрепления государственного гарантирования физической культуры и спорта; имевшиеся нормы формировали предпосылки соответствующего права граждан, в том числе через право на спортивные объединения);

III – с 1978 г. по 1992 г. – системно-конституционный (характеризуется содержательным наполнением конституционных норм прямо закрепляющих государственные гарантии развития физической культуры и спорта).

Также сделан вывод о возможности разделить все законодательство, действовавшее в период с 1937 по 1992 гг. и относящееся к гарантированию в России физической культуры и спорта, на:

- регламентирующее организацию управления в данной сфере;
- способствующее развитию физической культуры и спорта.

3. Обращение к зарубежному опыту конституционного закрепления гарантий физической культуры и спорта позволило систематизировать его по трем фокусным группам:

- для основных законов федеративных государств (Аргентина, Бельгия, Бразилия, Мексиканские Соединенные Штаты, Объединенные Арабские Эмираты, Соединенные Штаты Америки) в целом не характерно закрепление гарантий физической культуры и спорта;

- для конституций унитарных государств характерна вариативность, выражающаяся в:

- отсутствии норм о физической культуре и спорте (Венгрия, Дания, Италия, Мальта, Нидерланды);
- гарантном закреплении физической культуры и спорта (п. 9 ст. 19 Конституции Греции, п. 5 ст. 68 Конституции Польши, п. 3 ст. 43, ст. 148.1 Конституции Испании);
- оригинальном формате в нормах-целях (Конституция Албании – ч. 1 ст. 59);
- детализации гарантий физической культуры и спорта со стороны различных публичных уровней власти в государстве (ст.ст. 21, 46, 89, 107, 119 Конституции Китайской Народной Республики);

- для учредительных актов стран Содружества Независимых Государств характерно следующее:

- выражение гарантий развития физической культуры и спорта осуществлено в различных лексико-юридических конструкциях, определяющих позицию государства («способствует» – ст. 34 Конституции Армении, ст. 39 Конституции Туркменистана; «обеспечивает» – ст. 45 Конституция Беларуси; «заботится» – ст. 49 Конституции Украины; «создает условия» – ст. 45 Конституция Киргизии; «принимает меры» – ст. 38 Конституции Таджикистана);
- в конституциях Азербайджана, Казахстана, Молдавии, Узбекистана не содержится норм о физической культуре и спорте.

4. Исследование участия России в формировании межгосударственных гарантий развития физической культуры и спорта показало, что они представлены в соответствующих актах универсального, регионального и локального уровней. При этом универсальные и локальные акты фиксируют и право на занятие физической культурой и спортом, и гарантии его реализации. Нормы региональных актов имеют косвенное отношение к заявленным правоотношениям и касаются некоторых специальных вопросов данной сферы.

В этой связи представляется целесообразным в рамках европейской региональной интеграции принять правовой акт, содержащий общие положения, касающиеся развития физической культуры и спорта как социально значимого направления.

Выявлено, что наибольшее количество юридических норм, касающихся развития физической культуры и спорта, облечено в форму двухсторонних договоров (соглашений), программ, меморандумов и протоколов.

5. Определено, что в России федеральные институциональные гарантии развития физической культуры и спорта представлены в их публичном и непубличном сегментах. Первый представлен институтами:

- инициативно-определяющим (Президент Российской Федерации);
- целе-реализующими (Правительство Российской Федерации, министерства Российской Федерации (внутренних дел, по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, обороны), федеральные службы (охраны, судебных приставов, исполнения наказаний)) и др.

Второй – координационно-организующими институтами (Совет при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта; общероссийские спортивные федерации).

6. Рассмотрение регионального и муниципального сегментов обеспечения развития физической культуры и спорта позволило раскрыть потенциал долгосрочных целевых программ «Развитие физической культуры и спорта» в совершенствовании гарантий этого.

Обоснована целесообразность принятия поименованных целевых программ во всех территориальных единицах Российской Федерации в предложенной автором модельной структуре.

Выявлен уникальный опыт сотрудничества муниципальных образований Белгородской области по реализации программ развития физической культуры и спорта. Приведены аргументы в пользу распространения данной инициативной практики межмуниципального кооперирования в качестве системного фак-

тора развития базовой гарантии, содержащейся в формулировке ч. 2 ст. 41 Конституции Российской Федерации.

Теоретическая значимость исследования определена востребованностью раскрытия конституционно-правового содержания гарантий развития физической культуры и спорта, а также совершенствования законодательного и институционального обеспечения в данной сфере. Основные положения диссертации могут быть использованы в ходе дальнейших научных разработок в области конституционного и иных отраслей права.

Практическая значимость диссертации состоит в том, что полученные в ходе исследования результаты, обобщения, выводы и сформулированные практические предложения могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления в связи с гарантированием развития физической культуры и спорта в России.

Материалы исследования могут применяться в учебном процессе в ходе преподавания конституционного права России и зарубежных стран, а также специальных курсов, связанных с правами человека.

Апробация результатов диссертационного исследования осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Юридического института НИУ «БелГУ», а также в процессе участия в международных, всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях.

Диссертация является логическим завершением работы автора, основные итоги которого представлены в восьми научных публикациях общим объемом около 4 п. л.

Структура диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами, а также логикой развития проблемы. Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы, охарактеризована степень её научной разработанности, определены объект и предмет исследования, изложены цель и задачи, дана характеристика его методологической базы, указаны теоретическая, правовая, эмпирическая основы, представлена научная новизна исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и практическая значимость работы, приведены данные об апробации полученных результатов научных изысканий, обозначена структура диссертации.

В первой главе – «Конституционно-правовое содержание гарантий развития физической культуры и спорта» – осуществлен анализ теоретических и праксиологических аспектов конституционного регулирования развития физической культуры и спорта в Российской Федерации (§ 1); рассмотрена эволюция законодательного закрепления гарантий развития физической культуры и спорта в российском государстве (§ 2); обобщен зарубежный опыт конституционного закрепления гарантий развития физической культуры и спорта (§ 3); охарактеризовано участие России в формировании международно-правовых гарантий развития физической культуры и спорта (§ 4).

В диссертации отмечено, что современные понятия о качестве жизни неразрывно связаны с возможностями каждого гражданина сохранять свое здоровье как высшее и абсолютное благо. По общепринятым современным понятиям физическая культура сама по себе является уникальным средством сохранения и развития потенциала здоровья населения, оказывающим непосредственное влияние на продолжительность жизни. Однако подобное понимание значения физической культуры в качестве социального явления появилось не сразу.

Уточнено, что в различных отраслях знаний единого общепринятого понятия физической культуры до настоящего времени пока нет. Это обусловлено рядом факторов. На трактовке понятия «физическая культура» сказалось наличие комплекса научных дисциплин в контексте общей культуры, изучающих эту область культуры, ее компоненты и связанные с ней явления.

Обусловлено это и тем, что физическая культура представляется явлением, как по характеру, так и по формам своего выражения и функционирования чрезвычайно многообразным и соответственно оказывающим влияние не только на физическое развитие и состояние физического здоровья населения, но и на другие социальные функции общества в различных областях.

Вместе с тем, отмечено, что в современном законодательстве – Федеральном законе от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» – содержится легальное определение и физической культуры как части культуры, представляющей 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 (ст. 2). Также в этом документе содержатся дефиниции понятия «спорт» и различных его видов. Поэтому в юриспруденции проблемы определения заявленных понятий можно считать решенными.

Конституционные положения о физической культуре и спорте обнаруживаются в формулировке ч. 2 ст. 41: «В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию». Данное положение размещено в Главе 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации.

Отмечено, что для юридической науки характерно понимание положения п. 2 ст. 41 Конституции Российской Федерации в качестве субъективного права или юридической свободы.

Однако, по мнению диссертанта, положение ч. 2 ст. 41 Конституции Российской Федерации более соответствует норме-гарантии. Уточнено, что норма «субъективное право», как правило отражена, в Конституции России с помощью таких юридических конструкций как «каждый имеет право» (ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 22, 23, ч. 2 ст. 26, ч. 1 ст. 27, ч. 4 ст. 29, ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 34, ч. 3, 5 ст. 37, ч. 1 ст. 40, ч. 1 ст. 41, ст. 42, ч. 1 ст. 43, ст. 53), «каждый вправе» (ч. 1 ст. 26, ч. 2 ст. 35, ч. 3 ст. 43, ч. 2 ст. 44, ч. 2 ст. 45, ч. 3 ст. 46), «каждый может» (ч. 2 ст. 27), «граждане Российской Федерации имеют право» (ст. 31, 32, 33, ч. 1 ст. 36) и др.

Почти треть содержания второй главы Конституции Российской Федерации, посвященной правам и свободам человека и гражданина, составляют нормы-гарантии. Нормы-гарантии включены в одну главу с правами и свободами личности, а содержащиеся в ней положения составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации (ст. 64 Конституции России). Поэтому понятно то пристальное внимание, которое уделяет им российская Конституция. Ведь без правовых средств, обеспечивающих соответствующие права, свободы и обязанности, правовой статус может оказаться пустой формальностью.

Таким образом, основываясь на юридической конструкции ч. 2 ст. 41 – «в Российской Федерации ... поощряется деятельность, способствующая ... развитию физической культуры и спорта», автор указывает, что её нельзя расценивать как норму – «субъективное право» ввиду наличия слова «способствующая». В подтверждение указано, что синонимами глагола «способствовать» выступают, например: содействовать, помогать, облегчать, поддерживать, служить подспорьем, благоприятствовать. Данные глаголы несут обеспечительную смысловую нагрузку, исходя из чего норму ч. 2 ст. 41 Конституции Российской Федерации, на наш взгляд, и следует считать гарантией (конституционной).

При этом, солидаризируясь с правовой доктриной, диссертант разделяет позицию, что занятие физической культурой и спортом является субъективным правом личности.

Далее автором исследованы многообразные подходы к трактовке понятий «гарантии», «гарантии прав человека», конституционные гарантии», а также обращено внимание на проблемы их классификации.

С учетом этого предложена трактовка заявленной конституционной гарантии. Она представляет собой интегративную категорию, включающую в себя взаимообусловленные нормативный и институциональный компоненты, создающие в Российской Федерации условия для адекватного формирования, системного функционирования и поступательного развития сферы физической культуры и спорта.

Было проанализировано так же отечественное законодательство с целью выявления в нем норм, закрепляющих гарантии физической культуры и спорта. Таковой позволил выделить три этапа в генезисе заявленных правовых актов с учетом конституционного критерия:

I этап – с 1918 г. по 1936 г. – внеконституционный. Характеризуется отсутствием конституционных норм, регламентирующих гарантии физкультуры и спорта в стране (в конституциях РСФСР 1918 г. и 1925 г., СССР 1924 г. искомые положения не обнаружены. Однако отмечено наличие иных правовых норм, прямо или косвенно имеющих отношение к гарантированию физкультуры и спорта);

II этап – с 1937 г. по 1977 г. – контекстно-конституционный. Характеризуется отсутствием прямого конституционного закрепления государственного гарантирования физической культуры и спорта; имевшиеся нормы формировали предпосылки соответствующего права граждан, в том числе через право на спортивные объединения (ст.ст. 19, 130 Конституции РСФСР 1937 г.);

III этап – с 1978 г. по 1992 г. – системно-конституционный. Характеризуется содержательным наполнением конституционных норм прямо закрепляющих государственные гарантии развития физической культуры и спорта (ст. 24, 55, 84.1, 84.11 Конституции РСФСР 1978 г.).

Диссертантом также определено, что спецификой развития законодательства о физической культуре и спорте ввиду ее политизации в рассматриваемые хронологические рамки, является наличие значительного массива правовых норм, принимаемых органами государственной власти. Уточнена также нормотворческая роль коммунистической партии.

Таким образом, все законодательство, относящееся к гарантированию в России физкультуры и спорта в период с 1937 по 1992 гг. можно разделить на две группы:

– регламентирующее организацию управления данными отношениями, т.е. гарантирующее учреждение и функционирование специализированных государственных и негосударственных структур, ведающих вопросами физкультуры и спорта;

– способствующее дальнейшему развитию физкультуры и спорта.

Автором был проанализирован зарубежный конституционный опыт закрепления норм, касающихся физической культуры и спорта.

Были рассмотрены три группы учредительных актов:

– федеративных государств (Австрия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Индия, Мексиканские Соединенные Штаты, Объединенные Арабские Эмираты, Соединенные Штаты Америки);

– унитарных государств (Албания, Венгрия, Греция, Дания, Испания, Италия, Китайская Народная Республика, Мальта, Нидерланды, Польша);

– стран СНГ (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Украина, Узбекистан).

По итогам исследования конституций федеративных государств автор указал, что в них по большей части не отражены в субъективном или объективном смысле нормы о физической культуре и спорте. При этом хронологические и геополитические факторы принятия этих документов не оказывают влияние на закрепление искомым норм.

Вместе с тем, в репрезентативной группе учредительных актов можно выделены те, в нормах которых говорится о спорте как предмете ведения (ст. 11 Федерального конституционного закона Австрии от 10 ноября 1920 г. «Конституция Австрийской республики» и п. 33 Перечня II «Вопросы, отнесенные к компетенции Штатов» Конституции Индии).

Для конституций унитарных государств характерна вариативность, выражающаяся в:

– отсутствию норм о физической культуре и спорте (Венгрия, Дания, Италия, Мальта, Нидерланды);

– гарантном закреплении физической культуры и спорта (п. 9 ст. 19 Конституции Греции, п. 5 ст. 68 Конституции Польши, п. 3 ст. 43, ст. 148.1 Конституции Испании);

– оригинальном формате в нормах-целях (Конституция Албании – ч. 1 ст. 59). Данные нормы-цели могут стать оптимальным с точки зрения юридической техники, а также содержательного наполнения направлением совершенствования конституций тех государств, в которых отсутствуют положения о физической культуре и спорту вообще;

– детализации гарантий физической культуры и спорта со стороны различных публичных уровней власти в государстве (ст.ст. 21, 46, 89, 107, 119 Конституции Китайской Народной Республики).

Конституции СНГ, по мнению диссертанта, также следует разделить на две группы:

– гарантно закрепляющие физическую культуру и спорт (со стороны государства) с использованием различных глаголов: «способствует» – ст. 34 Конституции Армении, ст. 39 Конституции Туркменистана; «обеспечивает» – ст. 45 Конституция Беларуси; «заботится» – ст. 49 Конституции Украины; «создает условия» – ст. 45 Конституция Киргизии; «принимает меры» – ст. 38 Конституции Таджикистана;

– не содержащие норм о физической культуре и спорте (Азербайджан, Казахстан, Молдавия, Узбекистан).

В работе уделено внимание участию России в формировании межгосударственных гарантий развития физической культуры и спорта. В связи с этим автором диссертации уточнено, что такие гарантии представлены в соответствующих актах универсального, регионального и локального уровней. При этом универсальные и локальные акты фиксируют и право на занятие физической культурой и спортом, и гарантии его реализации. Нормы региональных актов имеют косвенное отношение к заявленным правоотношениям и касаются некоторых специальных вопросов данной сферы.

В связи с этим, автор считает целесообразным в рамках европейской региональной интеграции принятие правового акта, содержащего общие положения, касающиеся развития физической культуры и спорта;

Отмечено, что наибольшее количество юридических норм, регулирующих развитие физической культуры и спорта, обличено в форму двухсторонних договоров (соглашений), программ, меморандумов и протоколов. Как правило, соглашения, программы и протоколы заключаются между правительствами государств и посвящены многим сферам сотрудничества, в том числе и спорту, а меморандумы и соглашения заключаются между специализированными органами в сфере физкультуры и спорта (например, министерства) и носят узкоспециализированный характер.

В главе второй – «Публичные уровни гарантирования физической культуры и спорта в Российской Федерации» – исследованы федеральные стандарты развития физической культуры и спорта (§ 1); проанализирован региональный сегмент гарантирования развития физической культуры и спорта

(§ 2); охарактеризовано муниципально-программное обеспечение развития физической культуры и спорта (§ 3).

Автором отмечено, что юридические гарантии развития физической культуры и спорта в России представлены совокупностью правовых актов и институтов федерального, субъектов Федерации, местного уровней.

Нормативные гарантии развития физической культуры и спорта в России отличаются сочетанием государственного и негосударственного (акты неправительственных, некоммерческих организаций) регулирования.

Среди юридических гарантий главное системообразующее место отведено Федеральному закону от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», несмотря на наличие преобладающего по юридической силе Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», регулирующего правовой статус одного из основных институтов, гарантирующих развитие физической культуры и спорта в России.

В рассматриваемой сфере выделены указы Президента, направленные:

- на учреждение институтов, способствующих развитию и физической культуры и спорта,
- на создание дополнительных условий развития физической культуры и спорта в стране.

Особое место в системе нормативных правовых актов Правительства занимают:

- утверждаемые его постановлениями положения о государственных органах управления физической культурой и спортом и их полномочиях,
- федеральные целевые программы и концепции в исследуемом секторе социальной сферы;
- нормы, регулирующие отдельные вопросы развития физической культуры и спорта в стране.

Определено, что в России федеральные институциональные гарантии развития физической культуры и спорта представлены в их публичном и непубличном сегментах. Первый представлен институтами:

- инициативно-определяющим (Президент Российской Федерации);
- целе-реализующими (Правительство Российской Федерации, министерства Российской Федерации (внутренних дел, по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, обороны), федеральные службы (охраны, судебных приставов, исполнения наказаний)) и др.

Второй – координационно-организующими институтами (Совет при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта; общероссийские спортивные федерации).

Автором обращено внимание, что ввиду конституционных установлений (ст. 12, п. «е» ч. 1 ст. 72, ч. 2 ст. 76) институты федерального, регионального и муниципального уровней, гарантирующие в России развитие физической культуры и спорта, находятся в отношениях «преемственности», «соответствия», «координация» (но не субординации).

Исходя из положений п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции России, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта.

В рамках данного участка работы исследовательское внимание сосредоточено на характеристике:

- законодательства субъекта Федерации как нормативной гарантии физической культуры и спорта (на примере Белгородской области);
- институциональной публичной властной структуры субъекта России, гарантирующей развитие физической культуры и спорта (на примере Белгородской области).

В соответствии с п. «и» ст. 42 Устава Белгородской области Правительство Белгородской области осуществляет мероприятия по воспитанию, образованию, охране семьи, материнства, отцовства и детства, разрабатывает и реализует программы по развитию науки, культуры и спорта, а также государственную молодежную политику.

Таким образом, в Уставе отсутствует «общая» норма, гарантирующая в области развитие физкультуры и спорта. Указанное положение в Уставе ценно лишь при толковании полномочий Правительства Белгородской области. По мнению диссертанта, в связи со значимостью гарантий в социальной сфере, в частности, физкультуре и спорте, Устав Белгородской области, а также учредительные акты субъектов, в которых отсутствуют соответствующие «общие нормы» о гарантировании в субъекте Федерации развития физической культуры и спорта, должны быть дополнены такими положениями.

В соответствии со ст. 5 Устава Белгородской области государственную власть в Белгородской области осуществляют Губернатор Белгородской области, Белгородская областная Дума, Правительство Белгородской области и иные органы исполнительной власти Белгородской области, образуемые в соответствии с настоящим Уставом, а также Уставный суд Белгородской области и мировые судьи Белгородской области.

На основе п. «в» ч. 1 ст. 12 Устава Белгородской области Губернатор осуществляет нормативное регулирование общественных отношений. Однако автором не обнаружены правовые акты Губернатора Белгородской области, связанные с развитием физической культуры и спорта.

Законодательный орган субъекта Федерации – высший и единственный орган законодательной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 18 Устава Белгородской области Белгородская областная Дума является законодательным (представительным) органом государственной власти Белгородской области. В п. «б» ст. 26 Устава Белгородской области указано, что к полномочиям Белгородской областной Думы относится осуществление нормативного регулирования общественных отношений. Однако анализ законов Белгородской области показал, что среди таковых отсутствуют правовые акты, имеющие отношение к развитию физической культуры и спорта в области.

Возвращаясь к положению п. «и» ст. 42 Устава Белгородской области, прямо указывающему на то, что Правительство Белгородской области «...разрабатывает и реализует программы по развитию науки, культуры и спорта, а также государственную молодежную политику», отмечено, что это основной орган, призванный осуществлять правоприменительную практику в данной сфере.

Правительством Белгородской области в сфере развития физкультуры и спорта принимаются решения, как содержательного характера, так и организационного (о создании специализированных структур).

В числе первых указано Постановление Правительства Белгородской области от 24 октября 2011 г. № 387-пп «О долгосрочной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Белгородской области» на 2012-2015 годы».

По мнению диссертанта, программы должны стать основным документом в инновационном развитии физической культуры и спорта в регионах. Автор, считает, что структура Программы в Белгородской области является оптимальной. Однако, данный документ носит срочный характер и, как представляется, в каждой последующей программе должны представляться результаты реализации предыдущей.

Диссертант полагает, что в каждом субъекте Федерации должны быть приняты долгосрочные целевые программы «Развитие физической культуры и спорта» со следующей структурой: содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программно-целевым методом; результаты реализации предыдущей программы (если таковая наличествовала); цель и задачи, сроки реализации

программы; система программных мероприятий; ресурсное обеспечение программы; механизм реализации программы, контроль за ходом ее реализации; оценка социально-экономической эффективности реализации программы.

Актами Правительства Белгородской области также учреждаются специализированные органы, гарантирующие развитие физической культуры в регионе. Так, 23 января 2012 г. было принято Положение об Управлении физической культуры и спорта Белгородской области.

Управление физической культуры и спорта Белгородской области (далее – Управление) является органом исполнительной власти Белгородской области, осуществляющим в пределах своих полномочий государственную политику в сфере физической культуры и спорта.

В состав Управления помимо прочего входят: отделы физкультурно-массовой работы (занимается вопросами развития видов спорта в области) и планирования спортивно-массовых и физкультурно-оздоровительных мероприятий.

Управление является специализированным органом гарантирующим развитие физкультуры и спорта в регионе.

Таким образом, в качестве нормативных гарантий развития физической культуры и спорта на уровне субъекта Федерации выступают нормативные правовые акты органа исполнительной власти.

Среди институциональных органов, выступающих гарантами развития физической культуры и спорта, наибольшими полномочиями обладают правительства и специализированные органы (управления, департаменты или министерства физкультуры и спорта).

К полномочиям органов местного самоуправления по решению вышеуказанных вопросов местного значения в сфере физической культуры и спорта отнесены:

а) в части обеспечения условий для развития на территориях муниципальных образований физической культуры и массового спорта:

– определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта с учетом местных условий и возможностей, принятие и реализация местных программ развития физической культуры и спорта;

– популяризация физической культуры и спорта среди различных групп населения;

– утверждение порядка формирования спортивных сборных команд муниципальных районов и городских округов, их обеспечение;

– оказание содействия субъектам физической культуры и спорта, осуществляющим свою деятельность на территориях муниципальных образований;

б) в части организации проведения официальных физкультурных мероприятий, физкультурно-оздоровительных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований:

– утверждение и реализация календарных планов физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований;

– организация проведения муниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, а также организация физкультурно-спортивной работы по месту жительства граждан;

– организация медицинского обеспечения официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований;

– содействие обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении на территориях муниципальных образований официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий.

Далее на примере города Белгорода автором рассмотрены нормативные и институциональные гарантии развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании.

В положениях Закона Белгородской области «Об особенностях организации местного самоуправления в Белгородской области» не обнаружено норм, касающихся физической культуры и спорта.

В соответствии с ч. 1 ст. 24 Устава городского округа «Город Белгород» структуру органов местного самоуправления города Белгорода составляют: представительный орган – Совет депутатов города Белгорода; глава городского округа «Город Белгород» – председатель Совета депутатов города Белгорода; исполнительно-распорядительный орган – администрация города Белгорода; контрольный орган – контрольно-счетная палата города Белгорода.

Далее указано, что в структуре Совета депутатов города Белгорода функционирует Постоянная комиссия по социальной политике, которая, в том числе, рассматривает вопросы, связанные с физкультурой и спортом.

Муниципальных правовых актов, принятых представительным органом городского округа «Город Белгород» в сфере физической культуры и спорта, также не обнаружено.

Далее определено, что в п. 70 ч. 1 ст. 39 Устава городского округа «Город Белгород» в качестве одного из полномочий администрации города Белгорода указана организация проведения общегородских мероприятий в области образования, здравоохранения, культуры и *спорта*...

Структурно в Администрации города Белгорода обособлен Департамент образования, культуры, спорта и молодежной политики. Таковой является от-

раслевым (функциональным) органом исполнительной власти города и непосредственно подчиняется главе администрации города.

В составе Департамента – управление по физической культуре и спорту.

Особо внимание обращено на то, что для муниципальных образований важное значение имеет принятие и реализация программных документов. Подчеркнуто, что в городе Белгород подобного рода программ не предусмотрено. Автор считает целесообразным в крупных муниципальных образованиях разрабатывать и принимать такие целевые программы. По мнению диссертанта, комплексное программное регулирование заявленной сферы правоотношений будет способствовать достижению положительного результата в развитии физической культуры и спорта во всем государстве.

Автором сделан вывод, что для уровня муниципальных образований наиболее характерны и распространены институциональные гарантии развития физической культуры и спорта. Из основных нормативных гарантий муниципального уровня главную роль необходимо отводить программным документам, так как они носят плано-«правоприменительный» характер. Диссертант считает, отсутствие большого количества норм о развитии физической культуры и спорта в муниципальных правовых актах закономерным явлением, так как таковые положения сосредоточены в большей степени в федеральном законодательстве. Дублирование последнего на местном уровне являлось бы нарушением юридической техники.

В **заключении** изложены выводы по основным конституционно-теоретическим и практическим результатам диссертационного исследования, сформулированы научно-практические рекомендации по поводу конституционно-правового гарантирования развития физической культуры и спорта в Российской Федерации.

**Основные положения диссертации
изложены в 8 публикациях автора
общим объемом около 4 п.л., в т.ч.:**

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации результатов диссертационных исследований:

1. *Донец, Р. В.* Процессуальное обеспечение полномочий деятельности государства в условиях модернизации. [Текст] / Р. В. Донец (в соавт.) // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. 2011. № 8 (103). Вып. 16. – С. 259 – 266.

2. *Донец, Р. В.* Публичные гарантии реализации конституционного права на занятие физической культурой и спортом: исторический опыт и современность [Текст] / Р. В. Донец (в соавт.) // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. 2012. № 8 (127). Вып. 20. – С. 119 – 129.

3. *Донец, Р. В.* Гарантии занятия физической культурой и спортом в системе конституционных прав и свобод. [Текст] / Р. В. Донец (в соавт.) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 1 (90). – С. 188 – 193.

4. *Донец, Р. В.* Развитие законодательного закрепления гарантий физкультуры и спорта. [Текст] / Р. В. Донец (в соавт.) // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. 2013. № 2 (145). Вып. 23. – С. 181 – 189.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

5. *Донец, Р. В.* Участие публично-властных структур в реализации конституционного права на занятие физической культурой и спортом: исторический опыт и современность [Текст] / Р. В. Донец // Конституционные преобразования современности : Материалы круглого стола, посвященного Дню Конституции Российской Федерации (Белгород, 12 декабря 2011 г.). – Белгород: ИПК НИУ «БелГУ», 2011. – С. 48 – 56.

6. *Донец, Р. В.* К вопросу о конституционном праве личности на занятие физической культурой и спортом [Текст] / Р. В. Донец // Права человека в инновационном развитии региона : Материалы круглого стола, посвященного Международному дню прав человека (Белгород, 8 декабря 2011 г.). – Белгород : ИПК НИУ «БелГУ», 2012. – С. 198 – 202.

7. *Донец, Р. В.* Специализированные федеральные государственные органы, гарантирующие занятие физической культурой и спортом в России [Текст] / Р. В. Донец // Сучасний стан розвитку юридичної науки : Матеріалі Міжнародної науково-практичної конференції, (17-18 липня 2012 р. у м. Харків). – Х.: Асоціація аспірантів і юристів. 2012. – С. – 20 – 21.

8. *Донец, Р. В.* Конституционный опыт государств СНГ по закреплению гарантий развития физической культуры и спорта [Текст] / Р. В. Донец // Міжнародне та вітчизне законодавство в умовах сучасних реформаційних процесів : Матеріалі Міжнародної науково-практичної конференції, (26 – 27 липня 2012 р. у м. Київ). – К. : Центр правових наукових досліджень, 2012. – С. 28 – 30.

Подписано в печать 27.05.2013. Times New Roman.
Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 221.
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ИД «Белгород» НИУ «БелГУ»
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

