

Руткевич Л.Р.,
начальник юрид. отдела Минис-
терства спорта и туризма
Республики Беларусь.

Правовое регулирование физической культуры и спорта в Республике Беларусь

I. Система законодательства о физической культуре и спорте в Республике Беларусь

Развитие физической культуры и спорта, реализация государственной политики в данной области неразрывно связана с наличием и состоянием нормативно-правовой базы.

Республика Беларусь является государством, в котором действует модель «вмешательства» в спортивную сферу, когда государство берет на себя ответственность и обязательства по ее развитию.

Культивирование этой модели совпадает с преобладающей системой взглядов современного мира, отражающей, что вовлечение государства в спорт стало не только реальностью, но и необходимостью.

Основной формой такого вовлечения является принятие законодательных актов и участие Правительства и местных органов власти в развитии и финансировании физической культуры и спорта, строительстве и содержании спортивных сооружений, оздоровительных центров, спортивных клубов, подготовке спортсменов высокого класса и их социальной защищенности, подготовке специалистов в области физической культуры и спорта, осуществлении научно-исследовательской и информационной деятельности.

Основным Законом Республики Беларусь – Конституцией закреплено гарантированное государством право граждан на занятия физической культурой и спортом, что является официальным признанием государства значения и роли физической культуры и спорта для общества.

Законодательство данной отрасли отличается высокой степенью интегративного взаимодействия со смежными отраслями. В регулировании отдельных вопросов велика роль норм законодательства об образовании и здравоохранении, трудового законодательства, законодательства о социальном обеспечении.

Основополагающим законодательным актом, регулирующим отношения в области физической культуры и спорта явился принятый 18 июня 1993 года Закон Республики Беларусь «О физической культуре и спорте», который установил правовые, социальные и экономические ос-

новы развития физической культуры и спорта в Республике Беларусь, регламентировал участие государственных органов и организаций в укреплении здоровья людей средствами физической культуры и спорта.

Нормы, регулирующие отдельные вопросы физической культуры и спорта содержатся в Законах об образовании, здравоохранении, гражданстве, государственных наградах и почетных званиях, предупреждении инвалидности и реабилитации инвалидов, их социальной защите, местном управлении и самоуправлении, пенсионном обеспечении, общественных объединениях, налогообложении.

Значительное место в системе законодательства о физической культуре и спорте принадлежит актам Президента Республики Беларусь, в силу норм которых осуществляется государственная поддержка физической культуры и спорта в Республике Беларусь.

В частности, предоставляются льготы по уплате:

- таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость – Министерству спорта и туризма, Национальному олимпийскому комитету, Паралимпийскому комитету, центрам олимпийской подготовки, школам высшего спортивного мастерства, спортивным клубам, спортивным федерациям, союзам, ассоциациям, входящим в состав Национального олимпийского комитета, при ввозе на таможенную территорию Республики Беларусь конкретных товаров (партий товаров), предназначенных для обеспечения подготовки и участия белорусских спортсменов в Олимпийских и Паралимпийских играх;

- налога на прибыль – организациям, направляющим средства на финансирование национальных команд по видам спорта, специализированных учебно-спортивных заведений, спортивных клубов и штатных команд по игровым видам спорта, спортивных федераций, союзов, ассоциаций, входящих в состав Национального олимпийского комитета, а также на содержание, реконструкцию и ремонт спортивных объектов, находящихся на балансе этих организаций, в отношении конкретных сумм таких средств;

- налога на недвижимость – в отношении объектов и сооружений, предназначенных для занятия физической культурой и спортом.

Президентом Республики Беларусь установлены именные стипендии выдающимся белорусским спортсменам и тренерам за результаты, достигнутые на Олимпийских играх, Чемпионатах мира и Европы.

Правительством Республики Беларусь совместно с Национальным банком принимаются решения об освобождении от обязательной продажи иностранной валюты, поступающей от международных организаций и иностранных государств на развитие физической культуры и спорта.

В целях обеспечения развития материально – технической базы Правительством Республики Беларусь утверждена государственная про-

грамма поэтапного ввода в действие незавершенных строительством объектов физкультурно-спортивного назначения.

Определены меры по улучшению работы специализированных учебно-спортивных заведений, введена их обязательная аттестация и аккредитация.

Осуществляется государственная поддержка развития игровых видов спорта. С этой целью Правительством Республики Беларусь установлен порядок частичного финансирования спортивных клубов по игровым видам спорта за счет бюджета.

В процессе реализации Государственной программы развития физической культуры и спорта Министерством спорта и туризма, иными республиканскими органами государственного управления принят ряд ведомственных нормативных правовых актов направленных на дальнейшее развитие физической культуры и спорта в стране и создание условий для их эффективного функционирования в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь «О физической культуре и спорте».

Вместе с тем необходимо учесть, что законодательная база физической культуры и спорта, являющаяся основой для реализации в стране государственной политики в области физической культуры и спорта должна быть адекватна проводимым в стране социально-экономическим условиям.

В связи с тем, что Закон «О физической культуре и спорте» установил лишь основные направления развития отрасли, а нормы общего права зачастую не в полном объеме регулируют возникающие особенности отношений в сфере физической культуры и спорта, существуют пробелы в законодательстве, т.е. отсутствуют правовые нормы, закрепляющие отношения в данной области, необходимость регулирования которых обусловлена существующей действительностью.

В частности, нормативные правовые акты о профессиональной занятости в спорте разработаны только применительно для национальных команд, не обеспечена защита интересов государства при выезде спортсменов и тренеров за границу для работы в зарубежных клубах. Законодательством о труде не предусмотрена возможность включения в контракты со спортсменами и тренерами дополнительных оснований расторжения трудового договора по инициативе нанимателя за дисквалификацию спортсмена более чем на 1 год, снижение спортивного мастерства, недостижение спортсменом результатов, установленных контрактом, использование приемов и способов, запрещенных правилами соревнований, а также искусственных стимуляторов – допинговых веществ, входящих в перечень, утвержденный международными спортивными федерациями.

Кроме того, спорт, физическая культура как часть общей культуры

белорусского народа на протяжении последних лет сталкивается с рядом проблем. Растет отток за рубеж опытных тренерских кадров и спортсменов. Государство в этой ситуации несет финансовые потери, связанные с затратами на подготовку высококвалифицированных специалистов в области физической культуры и спорта, спортсменов в бюджетных специализированных учебно-спортивных заведениях.

Спорт финансируется практически полностью государством, при этом обеспечивается только 48,6 % объективной потребности в ресурсах. В то же время, как показывает анализ опыта государств Франции, Италии, Германии и других, поступления в бюджет от спортивной деятельности составляют около 2 % валового объема расходов на потребление. Другими источниками выступают: средства спонсоров, добровольные пожертвования, доходы от налогов, отчисляемых спортивными сооружениями; доходы от лотерей, продажи спортивных товаров; рекламная деятельность; лицензионные выплаты теле- и радиоканалов и т.д.

Изменение существующего положения во многом зависит от качества и содержания нормативных правовых актов, посредством которых устанавливается и сохраняется порядок правоотношений между субъектами, в том числе своевременное и целенаправленно четкое регулирующее воздействие государства.

Спорт является особым видом человеческой деятельности. Он регулируется также правилами, принятыми международными и национальными общественными организациями (такими как спортивные федерации, спортивные ассоциации, объединения и т.д.), международными и национальными межотраслевыми и отраслевыми нормативными правовыми актами.

II. Проект Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О физической культуре и спорте»

Опыт правового регулирования физической культуры и спорта в зарубежных странах (преимущественно стран Европы, относящихся к континентальной системе права) показывает, что возникающие вопросы могут быть урегулированы путем детализации и закрепления имеющихся особенностей в нормах Закона Республики Беларусь «О физической культуре и спорте». В этой связи, Министерством спорта и туризма внесены предложения о разработке проекта Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О физической культуре и спорте» (новая редакция) в проект плана законопроектных работ на 2002 г.

В соответствии с Планом подготовки законопроектов на 2002 г., утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 20 декабря 2001 г. № 764

в Национальном центре законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь создана межведомственная рабочая группа по подготовке проекта Закона. В настоящее время межведомственной рабочей группой разработана Концепция проекта Закона, в которой определены:

1. Цели и задачи проекта, а именно:

– приведение действующего Закона Республики Беларусь «О физической культуре и спорте» в соответствие с общепризнанными нормами международного права, актами Международного олимпийского комитета, международных федераций по видам спорта;

– приведение действующего Закона Республики Беларусь «О физической культуре и спорте» в соответствие с Конституцией Республики Беларусь, Гражданским кодексом Республики Беларусь, согласование названного Закона с иными законодательными актами Республики Беларусь в сфере физической культуры и спорта;

– усиление системообразующей и регулятивной функций Закона Республики Беларусь «О физической культуре и спорте» как основополагающего законодательного акта отрасли;

– восполнение пробелов в правовом регулировании общественных отношений в сфере физической культуры и спорта;

– приведение Закона Республики Беларусь «О физической культуре и спорте» в соответствие с новыми социально-экономическими и политическими условиями, «осовременивание» важнейших положений, создание условий для финансирования физической культуры и спорта из внебюджетных источников, создание правового механизма защиты интересов государства от финансовых потерь в случае выезда тренеров и спортсменов, подготовленных за счет бюджетных средств, за границу;

– консолидация законодательства о физической культуре и спорте;

– унификация законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации в сфере физической культуры и спорте;

2. Принципы проекта Закона, к которым отнесены:

– комплексное регулирование административных, финансовых, имущественных и личных неимущественных, трудовых и иных общественных отношений, складывающихся в сфере создания, сохранения, использования, распространения и популяризации духовных и материальных ценностей, используемых обществом в целях физического развития человека, укрепления его здоровья;

– полнота охвата важнейших общественных отношений в сфере физической культуры и спорта на уровне структурных элементов (глав, статей) новой редакции Закона Республики Беларусь «О физической культуре и спорте»;

– сочетание в рамках новой редакции Закона Республики Беларусь

«О физической культуре и спорте» базового (рамочного) и непосредственно регулятивного характера предписаний;

– сочетание в рамках новой редакции Закона Республики Беларусь «О физической культуре и спорте» методов прямого и отсылочного регулирования отношений, основываясь на требованиях нормативной экономии;

– обеспечение взаимной ответственности при организации взаимодействия государства и субъектов физкультурной и спортивной деятельности.

Принципы проекта Закона предполагают, в частности:

– непосредственное, полное и системное регулирование вопросов общепрофессионального, системообразующего характера (основные понятия в сфере физической культуры и спорта и их определения, состав и задачи законодательства о физической культуре и спорте, его соотношения (связи) со смежными отраслями законодательства (гражданским, трудовым, законодательством об образовании и другими), субъекты и объекты деятельности в сфере физической культуры и спорта, формы и принципы деятельности в этой сфере).

– непосредственное регулирование наиболее важных, стабильных общественных отношений, которые не были урегулированы в законодательстве о физической культуре и спорте, либо были урегулированы исключительно на подзаконном уровне и требуют включения соответствующих положений в проект Закона;

– прямое, при необходимости, регулирование особенностей (специфики) трудовых, имущественных и личных неимущественных отношений в сфере физической культуры и спорта, если это не противоречит Трудовому кодексу Республики Беларусь и Гражданскому кодексу Республики Беларусь.

Исходя из одобренной Концепции разработана модель проекта Закона, которая включает в себя:

– легальные определения основных понятий физической культуры и спорта, имеющих правовое значение;

– организационную структуру национальной системы физической культуры и спорта;

– состав и полномочия государственных органов и органов местного самоуправления, обладающих полномочиями в сфере физической культуры и спорта; организационно-правовые формы общественных организаций (объединений), учреждений, фондов физкультурно-спортивной направленности, специализированных учебно-спортивных заведений, особенности их создания и деятельности;

– особенности правового положения общественных организаций (объединений), выполняющих публично-правовые функции;

– источники финансирования физической культуры и спорта, принципы финансирования физической культуры и спорта из государственного бюджета; требования, предъявляемые к физкультурно-спортивным сооружениям;

– специальные льготы для спортсменов высшей квалификации;

– меры, направленные на обеспечение безопасности в спорте, недопущение противоправных действий во время проведения спортивных мероприятий.

Проект закона учитывает положения Европейской спортивной хартии (1992 год), Конвенции против применения допинга (1989 год), Европейской конвенции против бесчинства зрителей на стадионах (1985 год).

Полагаю, что законодательство о физической культуре и спорте Республики Беларусь не требует кодификации. Подобный подход соответствует зарубежному опыту. К принятию специальных, узко-тематических законов (о профессиональном спорте, о детско-юношеском спорте и других) следует относиться крайне взвешенно, стремясь не допустить необоснованного дробления предмета законодательного регулирования и создания «мини-законов». Специальные законы должны приниматься лишь при наличии значительного объема предлагаемого специального регулирования и невозможности включения специальных норм в Закон Республики Беларусь «О физической культуре и спорте».

III. Законодательное закрепление вопросов запрещения применения допинга

Отдельно считаю необходимым остановиться на вопросе применения допинга спортсменами для достижения спортивных результатов.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 марта 2002 г. № 342 «Об организации в Республике Беларусь допингового контроля в области спорта» поддержано предложение Министерства спорта и туризма Республики Беларусь о необходимости организации в Республике Беларусь допингового контроля в области спорта. В соответствии с названным постановлением Министерством спорта и туризма внесены в Совет Министров Республики Беларусь предложения по внесению в действующее законодательство Республики Беларусь изменений, необходимых для организации в Республике Беларусь допингового контроля в области спорта, а также необходимые документы в целях подписания Республикой Беларусь Конвенции против применения допинга, принятую в г. Страсбурге 16 ноября 1989г. Президентом Республики Беларусь подписан соответствующий Указ 26 июня 2002г. № 328. Активизирована работа по разработке актов законодательства в данной области.

Анализ действующего законодательства Республики Беларусь показал, что вопросы организации в Республике Беларусь допингового контроля в области спорта относятся к сфере законодательного закрепления, но не урегулированы законами Республики Беларусь, декретами и указами Президента Республики Беларусь.

Опыт зарубежных стран в нормативно-правовом регулировании запрещения применения допинга в спорте показывает, что законодательство в данной области отличается высокой степенью интегративного взаимодействия со смежными отраслями. В регламентации отдельных вопросов велика роль норм законодательства в области здравоохранения, образования, трудовых отношений, а также таможенного законодательства, защиты детей и т.д.

В связи с чем внесены предложения о поэтапной разработке актов законодательства Республики Беларусь в данной области:

1. На первом этапе разработка и принятие Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О физической культуре и спорте», предусматривающего законодательное закрепление:

- понятия допинга как лекарственных веществ, методов, способствующих повышению работоспособности спортсменов при приеме их любым путем перед соревнованиями либо в период участия в них, во время тренировочного цикла, которые являются потенциально опасными для здоровья спортсменов и запрещены для использования Медицинским кодексом Международного олимпийского комитета;

- запрета на использование в Республике Беларусь допинга в спорте;

- обязанности спортсменов, тренеров, должностных лиц физкультурно-спортивных организаций и иных лиц соблюдать установленные Медицинским кодексом Международного олимпийского комитета процедуры тестирования на допинг;

- ответственности спортсменов, тренеров, должностных лиц физкультурно-спортивных организаций и иных лиц за использование допинга в спорте;

- возложения общего руководства по организации в Республике Беларусь допингового контроля в области спорта на Министерство спорта и туризма Республики Беларусь;

- возложения обязанности по медицинскому обеспечению допингового контроля в области спорта на Министерство здравоохранения Республики Беларусь.

2. Законодательное закрепление основных направлений борьбы с применением допинга в Республике Беларусь послужит основой для реализации в стране государственной политики в данной области, принятия на втором этапе актов законодательства (внесение изменений и дополнений в существующие) в смежных отраслях, а именно:

здравоохранение:

- медицинское определение отдельных классов запрещенных веществ и методов, составляющих понятие «допинг» и полноту законодательного регулирования их обращения на территории республики;
- дополнение перечней препаратов, запрещенных или ограниченных к обороту на территории республики, веществами, отнесенными Медицинским кодексом Международного олимпийского комитета к допингу или родственным веществам;
- разработка, клинические испытания и допинговая экспертиза фармакологических препаратов, биологически активных добавок для спорта и продуктов спортивного питания;

образование:

- разработка антидопинговых образовательных программ для студентов и учащихся Белорусской государственной академии физической культуры, училищ олимпийского резерва, школ высшего спортивного мастерства, детско-юношеских спортивных школ, спортсменов-инструкторов и тренеров национальных команд и ближайшего резерва, а также специалистов в области здравоохранения (врачей, фармацевтов и др.);

трудовые отношения:

- возможность включения в контракты со спортсменами и тренерами дополнительных оснований расторжения трудового договора по инициативе нанимателя за использование приемов и способов, запрещенных правилами соревнований, а также искусственных стимуляторов – допинговых веществ, входящих в перечень, утвержденный международными спортивными федерациями;
- необходимость прохождения аттестация сотрудниками антидопинговых лабораторий;
- пресечение распространения медицинскими работниками допинговых (и родственных им) веществ и методов, непредоставления или предоставления ими недостоверной информации о допинге;

торговля:

- запрет либо ограничение на распространение веществ, содержащих допинг;
- таможенные законы и правила;
- запрещение или ограничение к ввозу на территорию республики или вывозу за ее пределы допинговых или родственных им веществ в соответствии с утвержденными перечнями препаратов, запрещенных или ограниченных к обороту на территории республики;

печать и другие средства массовой информации:

- недопустимость злоупотребления свободой массовой информации, а именно: допуск на пункт прохождения допингового контроля по-

сторонних лиц, в том числе представителей средств массовой информации; наличие у присутствующих при взятии пробы фото-, видео- или аудиоаппаратуры; распространение сведений, имеющих отношение к тестированию на допинг;

реклама:

— запрещение любых видов и способов рекламы лекарственных веществ и методов, составляющих понятие допинга;

информация:

— наличие стандартных предостережений на этикетках к медикаментам об их воздействии в качестве допинговых веществ, содержание на упаковках пищевых и диетических добавок или витаминов информации о наличии допинга или родственных ему веществ;

— создание информационной базы по распространению и распространителям допинга;

привлечение спортсменов-инструкторов, тренеров, должностных лиц физкультурно-спортивных организаций и иных лиц к ответственности за применение (соучастие в применении), сокрытие факта применения допинга или незаконный оборот запрещенных веществ:

— в рамках существующего законодательства с учетом санкций, установленных Медицинским кодексом Международного олимпийского комитета;

защита детей:

— усиление ответственности лиц, виновных в применении допинга несовершеннолетними.

3. На третьем этапе потребуется разработка и принятие регламентных актов законодательства, определяющих:

— создание межведомственной службы антидопингового контроля, основными задачами которой явились бы реализация государственной политики в области контроля за применением допинга в спорте, организация работ по профилактике применения допинга, разработка проектов и реализация государственных программ антидопингового контроля, координация деятельности государственных органов и организаций в данной области;

— создание антидопинговой лаборатории в Республике Беларусь соответствующей критериям, принятым компетентными международными организациями.

В настоящее время Министерством спорта и туризма Республики Беларусь разрабатывается Государственная программа развития физической культуры и спорта на 2003 – 2006 годы, в рамках которой также предполагается осуществить мероприятия направленные на дальнейшее совершенствование законодательства Республики Беларусь в области физической культуры и спорта.