

ФИНАНСОВАЯ ПОДДЕРЖКА ГОСУДАРСТВОМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО СПОРТА: PRO ET CONTRA

Ponkin I. V., Ponkina H. I. Public financial support of professional sport: pro et contra

The article investigates legal possibilities, conditions and limits of public financial support of professional sport. This article describes the arguments against public financial support of professional sport and the arguments for public financial support of professional sport.

Key words: administrative law, public administration, professional sport, sport, public administration in sports sphere, sports law, regulation of sport, public financial support of professional sport, autonomy of sport.

Понкин Игорь Владиславович,

доктор юридических
наук, профессор
кафедры спортивного
права Московского
государственного
юридического
университета им.
О. Е. Кутафина,
профессор ИГСУ
РАНХиГС при
Президенте РФ,
профессор;

Понкина Алена Игоревна,

кандидат
юридических наук,
преподаватель
кафедры спортивного
права Московского
государственного
юридического
университета
им. О. Е. Кутафина

За последние 20–25 лет в США, Канаде, ЮАР, Германии, Китае и ряде других государств мира было осуществлено строительство и модернизация множества инфраструктурных объектов, и прежде всего – стадионов, используемых в профессиональном спорте, в том числе для обеспечения проведения на национальном уровне крупных международных спортивных мероприятий [5, с. 3–4]. Однако сегодня фиксируется тенденция сокращения государственной финансовой поддержки профессионального спорта. Определяется это существенным дефицитом публичных финансов, а также целым рядом других причин.

Соответственно, всё более актуальным и значимым вопросом проектирования и реализации государственного управления и государственной политики в области спорта становится вопрос о правовых основаниях и условиях, мерах должностования и пределах финансирования органами публичной власти системы профессионального спорта.

В пользу финансовой поддержки государством профессионального спорта имеется целый ряд вполне прагматически релевантных и обоснованных аргументов, впрочем, столь же прагматически релевантны и аргументы против такой поддержки профессионального спорта государством. В настоящей статье будет дан краткий обзор этих оппонирующих точек зрения.

Аргументы против финансовой поддержки государством профессионального спорта

Выделяют нижеследующие группы причин недопустимости или, во всяком случае, нецелесообразности государственной финансовой поддержки профессионального спорта:

1. Отсутствие оснований для позиционирования приоритетности сферы профессионального спорта в части выделения органами публичной власти финансовых средств на её поддержку – в сравнении со сферами образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры и т.д.

При определении того, насколько целесообразным для государства является финансирование профессиональной спортивной деятельности, по словам Роберта Бааде и Виктора Мэтисона, необходимо также обратить внимание на экономический аспект реализации мер такого рода. Обычно строительство спортивных стадионов и создание профессиональных спортивных команд служит отражением уровня экономического развития государства, а не средством его повышения [5, с. 4], то есть такие меры, в принципе, могут приниматься государством тогда, когда другие статьи расходов уже обеспечены.

По мнению Сары Уилхэлм, к негативным экономическим последствиям государственного финансирования спортивной инфраструктуры относится снижение уровня вложения государственных средств в развитие иных сфер, в которых государство также заинтересовано. Так, в рамках реализации эффективной

государственной политики средства должны выделяться для финансирования тех целей, что принесут наибольшую пользу, измеряемую как прямой экономической выгодой, так и качеством жизни населения [17, с. 6].

По мнению Дэйла Мюррей, существуют иные социальные блага (образование, обеспечение безопасности, здравоохранение), финансирование которых является гораздо более обоснованным [12, с. 25–26].

2. Сфера профессионального спорта – это, в первую очередь, шоу-бизнес-индустрия, то есть сфера преимущественно частных интересов, а публичным интересам придаётся второстепенное значение.

Природа профессионального спорта заключается в том, что такой спорт направлен главным образом на обеспечение достижения заработка самих субъектов профессионального спорта и зачастую эксплуатирует именно развлекательный аспект спорта, а не направлен непосредственно на содействие реализации социально значимых интересов [12, с. 28].

Сфера профессионального спорта – это много больше шоу-бизнес-индустрия, нежели спорт в чистом виде, а значит, эта сфера связана с частными бизнес-интересами.

И в этом смысле данный сегмент бизнеса не может быть приоритетным для государства в сравнении с любыми другими сегментами и направлениями законного бизнеса.

Как отмечает Дэйл Мюррей, государство не должно финансировать профессиональный спорт, либо должно осуществлять это крайне

ограниченно, что вытекает из императива о том, что любое крупное направление вложения государственных средств не может нарушать принципа нейтралитета государства. И этот нейтралитет будет нарушен, если государство будет предпринимать шаги, используя в том числе свои полномочия по принуждению и предоставляя разного рода привилегии с целью способствования одному образу жизни или деятельности за счёт других [12, с. 25–26].

По мнению Франсуа Рошблуана, в настоящий момент имеет место необходимость в применении запрета на предоставление государственной финансовой поддержки профессиональным спортивным организациям, которые по определению занимаются экономической деятельностью и подпадают под законодательное определение предприятия. Кроме того должна быть достигнута надлежащая финансовая прозрачность на национальном уровне в отношении всех операций, включающих использование государственных средств в сфере профессионального спорта. Такие меры должны приниматься с той целью, чтобы не налагать на налогоплательщиков обязанность оплачивать выживание компаний, неспособных осуществлять эффективный финансовый менеджмент. Государства вполне могут поддерживать усилия национальных и европейских спортивных федераций посредством обеспечения большей гармонизации правил бухгалтерского учета для спортивных клубов с целью обеспечения финансовой прозрачности их деятельности [15, с. 11].

3. Неподтверждаемость (во всяком случае – слабая подтверждаемость) тезиса о связи государственной поддержки профессионального спорта и экономического развития района (региона, населённого пункта).

По мнению ряда спортивных экономистов, как правило, эксплуатация профинансированных государством спортивных сооружений редко приводит к заявляемому экономическому росту и выгодам, зачастую оставляя существенные долги в бюджетах [6].

Опыт США по данному вопросу демонстрирует, что органы публичной власти, вкладывая инвестиции в соответствующие инфраструктурные проекты, получают, как правило, весьма незначительные доходы от таких инвестиций [18].

Более того, вложение средств в развитие профессионального спорта местными органами публичной власти может приводить в некоторых случаях и к негативным последствиям.

Так, анализ экономической ситуации в 37 городах США с бейсбольными, футбольными и баскетбольными командами показал, что проведение спортивных мероприятий никак не отразилось положительно на их местной экономике; более того, чистое экономическое воздействие профессионального спорта в Вашингтоне (Округ Колумбия) и в 36 других городах, в которых базировались профессиональные спортивные команды более 30 лет, выразилось в снижении уровня реального дохода на душу населения всей городской агломерации [12, с. 29].

4. Ограничения или запрет государственной финансовой поддержки профессионального спорта есть следствие автономности сферы спорта (см.: [2; 3]), является «оборотной стороной монеты» этого основополагающего принципа спорта.

5. Риск финансовых злоупотреблений со стороны профессиональных спортивных клубов и профессиональных спортивных федераций.

Как обоснованно указывает Франсуа Рошблан, автономность спорта не может распространяться на серьезные нарушения спортивной этики либо на бездействие в тех случаях, когда системы самоуправления спортом не могут справиться с проблемами, связанными с опасениями относительно прозрачности и добросовестности управления в области спорта. Автономность спорта существует для защиты интересов спорта, а не защиты интересов недобросовестных лиц [15, с. 20].

Аргументы в пользу оказания государством определённой финансовой поддержки профессиональному спорту

Понятно, что в идеале деятельность профессиональных спортивных команд, содержание и функционирование спортивных сооружений системы профессионального спорта должны полностью финансово обеспечиваться из частных источников, однако и без государственной финансовой поддержки зачастую не обойтись.

В научной литературе необходимость такого финансирования

нередко выводится из довольно абстрактных понятий и главным образом оправдывает интересы самих профессиональных спортивных команд и профессионального спорта. Понятно, что такое обоснование не может быть признано достаточным и релевантным.

Следует учитывать, что государственное финансирование профессионального спорта в разумных ограниченных пределах может быть допустимым и разумным, если органы публичной власти принимают действительно корректные меры для этого, в частности – вкладывают денежные средства совместно с частными инвесторами [4], реализуя, к примеру, схему государственно-частного партнёрства.

Существуют определённые прагматически релевантные аргументы относительно правовой и фактической возможности и обоснованности оказания определённой прямой финансовой поддержки государством профессионального спорта. Государственное финансирование профессиональной спортивной инфраструктуры также может иметь и определённые положительные результаты.

Государственное финансирование частных проектов в какой-либо форме, как правило, основывается на применении принципов объективности и эффективности. И наиболее целесообразно и разумно рассматривать рациональность государственного финансирования профессионального спорта именно с точки зрения получаемых от этого выгод, понимая под таковыми не только те, что исчисляемы, но и многие другие блага.

К преимуществам государственного финансирования спортивной инфраструктуры для профессионального спорта, связанным с влиянием такого финансирования на качество жизни населения, Сара Уилхэлм относит следующие:

- потребительская выгода в связи с посещением спортивных мероприятий, под которой понимается разница между тем, сколько болельщик готов заплатить за вход на спортивное мероприятие, и тем, сколько ему в самом деле придется заплатить;

- польза для местных болельщиков, которые могут посещать соревнования;

- солидарность и гражданская гордость в связи с достижением местными спортивными командами спортивных результатов [17, с. 5].

По нашему мнению, обоснованно выделять нижеследующие группы причин долженствования или, по крайней мере, приемлемости определённой государственной финансовой поддержки профессионального спорта:

1. Оказание государством финансовой поддержки профессионального спорта опосредованно положительно воздействует на поддержание и улучшение человеческого капитала страны.

Профессиональный спорт неразрывно связан со спортом массовым, который интегрально направлен на развитие человеческого потенциала.

Не случайно статья II Резолюции Комитета министров Совета Европы № (76) 41 от 24.09.1976 «Принципы политики в спорте для всех» [14] подчеркивает, что спорт должен

поощряться как важный фактор развития человеческого потенциала, и соответствующая поддержка должна быть доступна из государственных средств.

2. Присущая системе профессионального спорта акцентированность на эффективное создание привлекательного образа спорта в целом, положительное пропагандистское влияние профессионального спорта на привлечение в массовый спорт детей и молодежи.

3. Императивы создания условий для экономического развития государства в целом, отдельных его регионов или районов.

По мере своего развития сфера спорта все более сопрягается с бизнесом, а спортивная индустрия уже составляет значимый сегмент национальных экономик. Профессиональный спорт выступает системообразующим ядром индустрии спорта, и его государственное финансирование влечёт позитивные последствия для экономического развития района (города), региона или страны в целом.

Финансирование государством строительства инфраструктуры для целей профессионального спорта косвенно содействует экономическому росту района (города), региона или страны в целом, поскольку способствует развитию сопутствующих предприятий розничной торговли (спортивной атрибутики, спортивной одежды и обуви, спортивных сувениров и символики), способствует образованию (поддержанию) массы рабочих мест, обеспечивает дополнительный приток налогов в бюджеты всех уровней.

Американский опыт показывает, что даже если экономическая выгода от финансирования органами публичной власти из государственных, региональных или муниципальных бюджетов спортивных сооружений для профессионального спорта является чрезвычайно низкой для городов, в которых осуществляется такое строительство, то такие сооружения могут оказывать существенное положительное влияние на экономику соседних городов и районов [13].

Строительство и эксплуатация спортивных сооружений для профессиональных спортивных команд может предполагать создание новых рабочих мест, однако предлагаемая работа предполагает привлечение неквалифицированного труда и является временной и сезонной, а также низкооплачиваемой, в отличие от гораздо большего разнообразия рабочих мест, предлагаемых частными предприятиями [9, с. 439]. Тем не менее указанный прирост рабочих мест (пусть, и временный) следует оценивать положительно. Тем более, такая оценка справедлива при узком рассмотрении вопроса.

Рабочие места создаются не только в процессе строительства и эксплуатации новой спортивной инфраструктуры и окружающих её предприятий, но и в местных отелях и предприятиях общественного питания, в которых наблюдается прирост клиентуры в связи с проведением спортивных соревнований [17, с. 5].

Иногда предоставление государством бюджетных средств на развитие профессионального спорта обосновывают предоставлением средств

на развитие частного предпринимательства, утверждая, что с этой точки зрения указанные сферы деятельности являются аналогичными. Однако между ними существуют серьезные различия, и расходование государственных средств для поддержки одной отрасли нельзя обосновать предоставлением таких средств для развития другой. Так, поддерживая частные предприятия, государство может в дальнейшем получать значительную экономическую выгоду от их деятельности. Кроме того финансирование частных предприятий, в отличие от финансирования профессиональных спортивных команд, не перемещает денежные средства из экономики, а стимулирует экономический рост, что позволяет в дальнейшем возвращаться денежным средствам в экономику [9, с. 438–439]. Тем не менее опять же в целом следует оценить влияние рассматриваемых действий государства на экономику как положительное.

4. Государственная финансовая поддержка может быть оправдана тем, что финансируемые спортивные объекты профессионального спорта служат широкому спектру публичных интересов, обслуживают существенно более широкую аудиторию, нежели только профессиональные спортсмены, профессиональные спортивные команды и профессиональные спортивные клубы.

Ответственность за решение проблем, связанных с реализацией спортивной политики, лежит в первую очередь на спортивном сообществе вместе с осуществлением им саморегулирования. Однако, несмотря на

существенную значимость саморегулирования в области спорта, государство должно вмешиваться в случае, если такие проблемы остаются неразрешенными. Автономность спорта требует от государств воздерживаться от неоправданного вмешательства в организацию и функционирование спортивных учреждений. Тем не менее, она не может служить предлогом для бездействия таких учреждений в решении важных вопросов. Спорт является сферой публичных интересов и государства, играет важную роль в удовлетворении общих интересов, которая подразумевает создание надлежащей законодательной основы, обеспечение наказаний за совершение нарушений в спорте, противоречащих законодательству, а также предполагает фактическое сотрудничество с руководящими органами спортивного движения для борьбы с любыми нарушениями, идущими вразрез со спортивной этикой и основополагающими ценностями, которые спорт должен сохранять и продвигать [15, с. 20].

5. Имиджевые преимущества и преимущества, связанные с влиянием такого финансирования на качество жизни населения.

Сегодня, как указывают Чьен-Ю Ли, Пин-Чао Ли и Юй-Фан Най, государственное вмешательство в сферу спорта зачастую осуществляется также с целью демонстрации социального, политического или экономического уровня жизни такого государства [10, с. 23].

Преимущества данной категории, — отмечает Сара Уилхэлм, — представляют собой нематериальную выгоду для общества, которая влияет на его

благополучие и взаимодействие его членов между собой [17, с. 5].

Нематериальные выгоды от финансирования государством строительства новых стадионов для профессиональных футбольных команд выражаются в повышении уровня гражданской гордости населения, эмоциональной вовлеченности, а также повышения уровня коллективного самоощущения, самочувствования и самоуважения и придания индивидам большего ощущения общенациональной идентичности [8, с. 13–14].

Как отмечают Питер Гротуис, Брюс Джонсон и Джон Уайтхед, часто целесообразность и необходимость государственного финансирования профессионального спорта основывается на утверждении о том, что спорт, в том числе и такой, обеспечивает создание крупных положительных экстерналий для общества. И предоставляемые государственные средства позволяют интернализировать эти экстерналии, а также привлекать профессиональные спортивные команды, которые иначе бы не стали оставаться в конкретном регионе [7, с. 516].

6. Проявление эффекта замещения, который заключается в том, что те, кто посещают спортивные мероприятия, могут перестать расходовать свои средства на прочие виды отдыха и развлечения, в том числе и социально неприемлемые или опасные, из-за ограниченности и негибкости семейных бюджетов значительной части населения.

7. Имиджевое значение профессионального спорта для публичного сектора.

Уровень развитости профессионального спорта в стране, очевидно,

имеет весьма высокое значение для международного имиджа государства. Но аналогичным образом уровень развития профессионального спорта, наличие знакового спортивного клуба, проживание и тренировки профессионального спортсмена мирового уровня могут иметь значение для имиджа населенного пункта, района или региона.

При этом даже для высокодоходных сегментов профессионального спорта имеет значение государственная финансовая поддержка строительства, реконструкции, эксплуатации спортивных объектов (стадионов, трекров, гоночных трасс, трамплинов и т.д.).

Так, выдающийся канадский хоккеист, владелец клуба НХЛ «Питтсбург Пингвинз» (с 1999 года) Марио Лемье говорил: «Государственное финансирование спортивного стадиона является весьма значимым [для профессионального спорта]. Если бы такое финансирование не было найдено, то, возможно, пришлось бы продать команду кому-то, кто сумел бы переместить её [на другое место базирования]» (цит. по: [16]).

Целесообразность предоставления государственных мер финансовой поддержки профессиональному спорту обосновывается теми соображениями, что профессиональные спортивные команды имеют существенное экономическое и социальное значение для принимающих их городов, что выражается в виде своего рода внешней выгоды, непосредственно за предоставление которой сами команды, как правило, не получают никаких компенсаций. Если

рассматривать деятельность профессиональной команды как общественное благо (общественный товар), коллективно потребляемое, то оптимальное предоставление команд и их игровых сооружений требует приравнивания суммы индивидуальных предельных полезностей, предельных норм замещения для жителей принимающего города к предельной себестоимости привлечения и поддержания и обеспечения деятельности профессиональной спортивной команды в таком городе. Если же внешняя экономическая выгода от деятельности такой команды незначительна, то учитывается её значение для общества [11, с. 5].

8. Сложность исчерпывающе четкого разграничения профессионального и любительского спорта в правовом регулировании спорта во многих государствах.

Закключение

На открытии конгресса ФИФА в Будапеште премьер-министр Венгрии Виктор Орбан очень точно отразил природу взаимодействия государства и сферы спорта: «Власть и спорт идут рядом: они должны объединять людей. При этом власть может быть благословением для спорта, а может – проклятием» (цит. по: [1]).

Вопрос правовой обоснованности и возможности финансовой поддержки органами публичной власти сферы профессионального спорта остается открытым. Открытым прежде всего вследствие резкого сокращения финансовых возможностей государства в результате текущих

глобальных кризисных финансовых явлений. Но этот вопрос остается также открытым и потому, что вслед за государственными деньгами приходит вмешательство государства во внутренние дела спорта, а этому есть предел, вытекающий из автономности спорта, на сегодня исследованной явно недостаточно.

Список использованных источников:

1. Дзичковский Е. Григорий Суркис: «Никогда не назначил бы Адвоката тренером сборной» / Дзичковский Е. // Спорт-Экспресс. – 27.06.2012.
2. Понкина А. И. Автономность спорта: Теоретико-правовое исследование/ Понкина А. И. ; Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России; Национальное объединение спортивных юристов Российской Федерации. – М., 2013. – 102 с.
3. Понкина А. И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта/ Понкина А. И. ; Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России; Национальное объединение спортивных юристов Российской Федерации. – М., 2013. – 143 с.
4. A Solution to Finance Professional Sports Facilities in Alberta: Public-Private Partnership Model [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.conference-board.ca/press/newsrelease/14-07-09/a_solution_to_finance_professional_sports_facilities_in_alberta_public-private_partnership_model.aspx.
5. Baade R. A. Financing Professional Sports Facilities/ North American Association of Sports Economists [Электронный ресурс] / Baade R. A., Matheson V. A. – Режим доступа : http://college.holycross.edu/RePEc/spe/MathesonBaade_FinancingSports.pdf. – 2011. – 33 p.
6. Garofalo P. If You Build It, They Might Not Come: The Risky Economics of Sports Stadiums [Электронный ресурс] / Garofalo P., Waldron T. – Режим доступа: <http://www.theatlantic.com/business/archive/2012/09/if-you-build-it-they-might-not-come-the-risky-economics-of-sports-stadiums/260900/>.
7. Groothuis P. A. Public Funding of Professional Sports Stadiums: Public Choice or Civic Pride? / Groothuis P.A., Johnson B.K., Whitehead J.C. // Eastern Economic Journal. – Fall 2004. – Vol. 30. – № 4. – P. 515–526.
8. Holland J. K. Determinants of Public Funding for Professional Athletic Venues [Электронный ресурс] / Holland J. K. – Режим доступа : http://scholarship.claremont.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1929&context=cmc_theses. – 2014. – 32 p.
9. Jensen S. A. Financing Professional Sports Facilities with Federal Tax Subsidies: Is it Sound Tax Policy? / Jensen S. A. // Marquette Sports Law Review. – Spring 2000. – Vol. 10. – Issue 2. – P. 425–460.
10. Lin C.-Y. Theorizing the Role of Sport in State-Politics / Lin C.-Y., Lee P.-C., Nai H.-F. // International Journal of Sport and Exercise Science. – 2009. – Vol. 1. – № 1. – P. 23–32.
11. Matheson V. A. Have Public Finance Principles Been Shut Out in Financing New Sports Stadiums for the NFL in the United States? [Электронный ресурс] / Matheson V. A., Baade R. A. – Режим доступа: http://college.holycross.edu/RePEc/hcx/Matheson_PublicFinance.pdf. – 2005. – 27 p.
12. Murray D. Reflections on Public Funding for Professional Sports Facilities / Murray D. // Journal of the Philosophy of Sport. – 2009. – № 36. – P. 22–39.
13. Public financing of professional baseball stadiums [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/stadtest.html>.
14. Resolution of the Committee of ministers of the Council of Europe № (76) 41 «On the principles for a policy of sport

for all» / Adopted by the Committee of Ministers on 24 September 1976 at the 260th meeting of the Ministers' Deputies [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dg4/epas/resources/texts/Res\(76\)41_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/epas/resources/texts/Res(76)41_en.pdf).

15. Rochebloine F. Good governance and ethics in sport (Report № 12889) / Rochebloine F. ; PACE Committee on Culture, Science, Education and Media [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/Xref/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18099&lang=en>. – 05.04.2012. – 22 p.

16. Simonich M. Teams squeeze cities to finance new arenas. But in some

places, officials have squeezed back / Simonich M. // Post-Gazette (Pittsburgh). – June 26, 2001.

17. Wilhelm S. Public Funding of Sports Stadiums / Wilhelm S. ; Center for Public Policy & Administration [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://crra.utah.edu/_documents/publications/finance-tax/sports-stadiums.pdf. – 11 p.

18. Zaretsky A. M. Should Cities Pay for Sports Facilities? [Електронний ресурс] / Zaretsky A. M. – Режим доступу: <https://www.stlouisfed.org/publications/regional-economist/april-2001/should-cities-pay-for-sports-facilities>.

Понкин И. В., Понкина А. И. Финансовая поддержка государством профессионального спорта

Статья посвящена исследованию правовых возможностей, условий и ограничений государственной финансовой поддержки профессионального спорта. Описаны аргументы против финансовой поддержки государством профессионального спорта и аргументы в пользу оказания определённой финансовой поддержки государством профессионального спорта.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, профессиональный спорт, спорт, государственное управление в области спорта, спортивное право, регламентация спорта, финансирование профессионального спорта, автономность спорта.

Понкін І. В., Понкіна О. І. Фінансова підтримка державою професійного спорту

Статтю присвячено дослідженню правових можливостей, умов та обмежень державної фінансової підтримки професійного спорту. Описано аргументи проти фінансової підтримки державою професійного спорту та аргументи на користь надання певної фінансової підтримки держави професійному спорту.

Ключові слова: адміністративне право, державне управління, професійний спорт, державне управління у сфері спорту, регламентація спорту, фінансування професійного спорту, автономність спорту.

Стаття надійшла до друку 27 серпня 2015 р.