

Михаил Григорьевич Вулах*

Субъекты административно-правовых отношений в сфере физической культуры и спорта

Субъектами административно-правовых отношений в сфере физической культуры и спорта могут выступать в любом соотношении государственные органы, их структурные подразделения, должностные лица и другие служащие, предприятия, учреждения и другие организации, граждане и их общественные объединения. Традиционно различают такие виды субъектов административного права, как индивидуальные и коллективные субъекты. Индивидуальными субъектами в сфере спорта являются граждане Российской Федерации и иностранные граждане.

В свою очередь, по содержанию участия в сфере спорта круг граждан может быть дифференцирован на три группы. К первой группе относятся наиболее важные участники указанных отношений — спортсмены. Так, в профессиональных спортивных отношениях данный субъект играет ключевую роль, поскольку без него не могли бы существовать и сами эти отношения. Ко второй группе можно отнести граждан, осуществляющие организационные, обеспечительные и иные функции, способствующие проведению тренировочной работы и выступлению в спортивных соревнованиях, — тренеры, судьи, спортивные агенты, массажисты, врачи и т. д. Наконец, к третьей группе следует отнести зрителей. Особенностью данного субъекта профессиональных спортивных отношений выступает сам характер его участия в исследуемых отношениях. Так, отношения с участием зрителей могут возникать как на базе гражданских возмездных договоров (приобретение билетов на спортивные игры и для спортивных лотерей, буклетов, спортивной атрибутики и т. д.), так и на основе норм административного права, связанных, например, с превентивными действиями правоохранительных органов (контроль при проходе на спортивное сооружение) или с реализацией административной ответственности за правонарушение во время проведения соревнований.

В силу специфики организационно-правовых основ профессионального спорта в России иностранные граждане также принимают активное участие в тренировочной и соревновательной деятельности на территории Российской Федерации в качестве спортсменов — профессионалов, тренеров, спортивных агентов и т. д. Значительная часть возникающих при этом спортивных отношений регулируется нормами административного права.

Коллективными субъектами административных правоотношений считаются организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, которые наделены правами выступать в отношениях с другими субъектами в качестве единого публично-правового образования¹.

Д. Н. Бахрах обращает внимание на некорректность отождествления понятий «коллективный субъект» и «юридическое лицо». По его мнению, между этими понятиями есть существенное различие. Во-первых, первое значительно шире второго, оно охватывает намного больше субъектов. Во-вторых, когда речь идет о коллективном субъекте, имеется в виду административно-правовая правосубъектность, а когда речь идет о юридическом лице — гражданско-правовая, имущественная дееспособность².

* Доцент кафедры административного и уголовного права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы, кандидат юридических наук, доцент. E-mail: director@bitu.org.ru.

¹ См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право. Воронеж, 1998. С. 381.

² См.: *Бахрах Д. Н., Татарян В. Г.* Административное право России : учебник. М., 2009. С. 47.

Разделяя данную точку зрения, отметим, что это суждение находит достаточно четкое выражение в отношениях государственных органов со спортивными федерациями, функционирующими в России. Так, не будучи зарегистрированными и прошедшими аккредитацию, указанные общественные объединения в соответствии со ст. 16 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. «О спорте»¹ (далее — ФЗ о спорте 2007 г.) не являются юридическими лицами, но тем не менее продолжают оставаться субъектами административных правоотношений.

Рассматривая сферу физической культуры и спорта, следует указать на значительную полифункциональную диверсификационность представленных в ней коллективных субъектов административно-правовых отношений².

Во-первых, это органы публичной власти (государственные и муниципальные) — как федеральные (например, Министерство спорта Российской Федерации)³, так и органы государственной власти субъектов Российской Федерации (например, Министерство по делам молодежи, спорту и туризму Республики Татарстан).

Необходимо отметить, что в соответствии с п. 10 ст. 7 ФЗ о спорте 2007 г. субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно устанавливать структуру органов исполнительной власти и уполномоченный орган в области физической культуры и спорта. Так, например, в Москве — это Комитет по физической культуре и спорту Правительства Москвы (Москомспорт), действующий на основании Положения, утвержденного мэром г. Москвы 3 августа 1999 г. № 841-РМ⁴, в Республике Татарстан — это Министерство по делам молодежи, спорту и туризму Республики Татарстан, действующее на основании Положения, утвержденного Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан в июле 2005 г., № 315⁵.

Указанные субъекты осуществляют управленческие функции в сфере исследуемых отношений, в том числе и бюджетное финансирование. В соответствии со ст. 6 ФЗ о спорте 2007 г. федеральные органы исполнительной власти в области физической культуры и спорта осуществляют: аккредитацию общероссийских спортивных федераций; разработку технических регламентов о спортивном инвентаре и оборудовании; организацию строительства и реконструкции объектов спорта; обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении спортивных мероприятий на объектах спорта; организацию функционирования единой системы учета спортивных паспортов.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации ФЗ о спорте 2007 г. (ст. 7, 9) относит право оказывать содействие развитию физической культуры и спорта на территории своих субъектов и муниципальных образований за счет собственных бюджетов.

К указанной группе субъектов необходимо отнести и муниципальные органы, поскольку они играют важную роль в организации и развитии профессионального спорта на территории муниципальных образований. Данное заключение основано на нормах Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁶. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 34

¹ См.: СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Братановский С. Н. Спортивное право как отрасль российского права // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 4. С. 12.

³ См.: О Министерстве спорта Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 607 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3525.

⁴ См.: Вестник мэрии Москвы. 2000. № 20.

⁵ См.: Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2005. № 30, ст. 1695.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

Закона целями установления полномочий муниципальных образований в области физической культуры и спорта являются: — решение вопросов местного значения по обеспечению условий для развития на территориях муниципальных образований физической культуры и спорта; — организация проведения официальных физкультурных мероприятий; — организация проведения спортивных мероприятий.

Действующая практика также служит неоспоримым доказательством сделанного вывода. Основным учредителем физкультурно-спортивных клубов (ФСК) по различным видам спорта (футбол, хоккей, баскетбол, волейбол и т. д.) нередко выступает муниципальный орган, который и осуществляет основное финансирование таких клубов¹.

Во-вторых, в качестве субъектов административно-правовых отношений в сфере физической культуры и спорта выступают общественные спортивные объединения (ОСО), которые принадлежат к категории наиболее многочисленных участников этих отношений².

Законодательство признает физкультурно-спортивные объединения субъектами административного права. Это означает их способность быть носителями юридических прав и обязанностей, выступать субъектами административно-правовых отношений. Как отмечает профессор Н. М. Конин, «административно-правовой статус общественных объединений реализуется ими во взаимоотношениях с государственными и муниципальными органами, которые в соответствии с требованиями Конституции РФ обеспечивают соблюдения прав и законных интересов общественных объединений всеми имеющимися в их распоряжении силами и средствами»³. При этом именно «административная правосубъективность общественных объединений определяет виды административных правоотношений, субъектами которых они являются»⁴.

Право граждан Российской Федерации на объединения, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, закреплено в ст. 30 Конституции РФ, устанавливающей также, что свобода деятельности объединений гарантируется.

Аналогичные нормы включены в конституции и уставы подавляющего большинства субъектов Федерации, а также положения о защите прав и свобод человека и гражданина, к которым, естественно, принадлежит и право граждан на объединение.

Систему законодательства об общественных объединениях составляет Закон РФ «Об общественных объединениях», законы об отдельных видах общественных объединений, другие специализированные законы. Например, для развития физической культуры и спорта большое значение имеют Федеральные законы от 17 августа 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»⁵, от 26 мая 1995 г. «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»⁶, от 8 декабря 1995 г. «О некоммерческих организациях»⁷ и др.

¹ См.: Братановский С. Н. Спортивное право как отрасль российского права // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 4. С. 12.

² См.: Братановский С. Н., Вулах М. Г., Майстровой В. В. Организационная структура и органы управления общественных спортивных объединений // Спорт: экономика, право, управление. 2013. № 1. С. 29.

³ Конин Н. М. Административное право России. Общая и Особенная части : курс лекций. М., 2004. С. 89.

⁴ Братановский С. Н., Зеленов М. Ф., Марьян Г. В. Административное право : учебник. М., 2014. С. 286–304.

⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3340.

⁶ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 27, ст. 2503.

⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

В то же время следует отметить, что пока не изданы законы о большинстве видов общественных объединений. Например, на протяжении значительного времени специалистами, исследующими проблемы спортивного права, выдвигается идея принятия специализированного закона о спортивных федерациях¹.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» общественное объединение — это добровольное самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. В зависимости от организационно-правовых норм различаются: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, союзы (ассоциации).

И, наконец, третью группу коллективных субъектов административных правоотношений с сфере физической культуры и спорта составляют организации, среди которых по функциональному признаку можно выделить как непосредственно осуществляющие спортивную деятельность (тренировочную, соревновательную): спортивные клубы, сборные команды, училища олимпийского резерва и т. д., так и обеспечивающие эту деятельность: спортивные сооружения, антидопинговые центры, врачебно-физкультурные диспансеры и др.

Под организацией в административном праве понимается объединение физических лиц любой численности, возглавляемое своими органами управления, имеющее обособленное имущество, созданное для производства материальных или духовных ценностей, а также реализации иных потребностей его членов. Орган управления организации — ее администрация. Функции администрации может выполнять единоличный руководитель (самостоятельно или через возглавляемый им управленческий аппарат) либо одновременно единоличный руководитель и коллективный исполнительный орган. Единоличными руководителями в сфере физической культуры могут выступать: президент спортивного клуба, главный тренер сборной команды, директор детско-юношеской спортивной школы и др.; коллективный исполнительный орган: тренерский состав, судейская коллегия и т. д.

Администрация — орган, на который возложены функции оперативного управления организацией. Администрация действует от имени организации, представляя ее интересы, заключает договоры, распоряжается ее средствами, издает приказы и дает указания, обязательные для всех членов организации. В руках администрации находятся все распорядительные полномочия юридически властного характера, необходимые для непосредственного руководства процессами производственно-хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности организации².

В Российской Федерации создаются физкультурно-спортивные учреждения и организации (далее — ФСУО) любых организационно-правовых форм собственности. Как юридические лица ФСУО имеют в собственности или оперативном

¹ См.: Братановский С. Н. Управление физической культурой и спортом (организационно-правовые проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 196–226; Вилькин Я. Р., Кановец Т. М. Организация работы по массовой физической культуре и спорту. М., 1985. С. 36; Гурьянов А. П., Бровицкий Н. М. Государство и спорт: рынок или базар. М., 1995. С. 34–37; Сыч В. Л. Совершенствование организационной структуры управления физкультурным движением — актуальная научно-практическая проблема // Теория и практика физической культуры. 1986. № 8. С. 11 и др.

² См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. М., 2010. С. 391–392.

управлении обособленное имущество, отвечают по своим обязательствам этим имуществом, обладают организационным единством, закрепленным в уставе, самостоятельно отвечают по своим обязательствам (ст. 48 ГК РФ).

ФСУО могут создаваться в форме коммерческих организаций, т. е. в соответствии с п. 1 ст. 50 ГК РФ организаций, преследующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, например, акционерных обществ или обществ с ограниченной ответственностью, что является преобладающим в сфере профессионального спорта; некоммерческих организаций, которыми согласно ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹ являются организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками.

Приобретение коммерческими и некоммерческими ФСУО правоспособности возникает с момента оформления их государственной регистрации внесением соответствующей записи в государственный реестр юридических лиц (п. 4.3 ст. 49, п. 4.2 ст. 51 ГК РФ). Государственный реестр юридических лиц является административно-правовым институтом, главное назначение которого состоит в официальной легализации государством создания, реорганизации и ликвидации организаций и обеспечение их единого государственного учета². При этом еще раз отметим, что ФСУО, не будучи юридическим лицом, тем не менее может быть субъектом административных отношений.

Пристатейный библиографический список

1. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. — М., 2009. — 603 с.
2. Братановский, С. Н. Спортивное право как отрасль российского права // Спорт: экономика, право, управление. — 2009. — № 4. — С. 11–12.
3. Братановский, С. Н. Управление физической культурой и спортом (организационно-правовые проблемы) : дис. ... д-ра юрид. наук / С. Н. Братановский. — М., 1997. — 363 с.
4. Конин, Н. М. Административное право России. Общая и Особенная части : курс лекций / Н. М. Конин. — М., 2004. — 560 с.
5. Россинский, Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков — М., 2010. — 928 с.
6. Стариков, Ю. Н. Административное право : в 2 ч. — Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы / Ю. Н. Стариков. — Воронеж, 1998. — 392 с.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст.145.

² См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2008. С. 391–392.