

**ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ УСЛУГА» И
«ГОСУДАРСТВЕННАЯ ФУНКЦИЯ ПО КОНТРОЛЮ (НАДЗОРУ)» ПРИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ АККРЕДИТАЦИИ СПОРТИВНЫХ ФЕДЕРАЦИЙ**
Солиев А.Х. Email: Soliev656@scientifictext.ru

*Солиев Асомиддин Хотамджонович – заместитель начальника,
отдел организационно-правовой работы,
департамент по физической культуре и спорту Ямало-Ненецкого автономного округа,
г. Салехард*

Аннотация: в статье анализируются категории «государственная услуга» и «государственные функции по контролю (надзору)» в контексте осуществления исполнительными органами государственной власти в области физической культуры и спорта государственной аккредитации общественных организаций в качестве спортивных федераций.

На основе проведенного анализа подготовлены выводы, обосновывающие необходимость разграничения понятий «государственная услуга» и «государственная функция». Определяется понятие «аккредитация» и ее место в системе разрешительной деятельности органов государственной власти. Выводом настоящей работы служит тезис о невозможности регламентирования процедуры аккредитации спортивных федераций посредством предоставления государственной услуги.

Ключевые слова: государственная услуга, государственные функции, контроль (надзор), государственная аккредитация, спортивные федерации, физическая культура и спорт, разрешительная деятельность.

**THE PROBLEM OF CONCEPTS CORRELATION OF “PUBLIC SERVICE” AND
“PUBLIC FUNCTION OF CONTROL (SUPERVISION)” ON STATE
ACCREDITATION SPORTS FEDERATIONS**

Soliev A.Kh.

*Soliev Asomiddin Khotamdzhonovich – Deputy Chief,
DEPARTMENT OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL WORK,
DEPARTMENT ON PHYSICAL CULTURE AND SPORT OF THE YAMALO-NENETS AUTONOMOUS AREA,
SALEKHARD*

Abstract: in article categories "public service" and "the state functions on control (supervision)" in the context of implementation of the government by executive bodies in the field of physical culture and sport of the state accreditation of public organizations as sports federations are analyzed.

Based on the analysis it was made the findings justifying the distinction between the notions of "public service" and "public function". The concept "accreditation" and its place of the system of allowing activity of public authorities is defined.

As conclusion of this work serves the thesis about impossibility of regulation of the procedure of accreditation of sports federations by means of providing public service.

Keywords: public services, public functions, control (supervision), state accreditation, sports federations, physical training and sports, permit activity.

УДК 342.5

Актуальность настоящего исследования обусловлена практическими трудностями регламентации процедуры государственной аккредитации спортивных федераций. Несмотря на достаточный пласт нормативно-правовой документации и наличие государственной аккредитации спортивных федераций в инструментарии государственной политики в сфере физической культуры и спорта с 1999 года (после принятия Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ [1], по настоящее время не установлена принадлежность указанного института к той или иной государственной функции.

Вместе с тем, прежде чем производить сравнительный анализ государственных функций и соотносить процедуру государственной аккредитации спортивных федераций с последними, необходимо проанализировать сущностную составляющую самой государственной аккредитации в сфере физической культуры и спорта.

Аккредитация как институту разрешительной системы в Российской Федерации уделено достаточно много внимания на научном поприще, на ряду с такими формами разрешительной деятельности как: регистрация; лицензирование; аттестация; квотирование; выдача специальных разрешений.

Ее относят к более мягкому и эффективному по сравнению с лицензированием механизму регулирования, который обеспечивает компетентность и ответственность предпринимателей и представителей отдельных профессий [2].

Исследователи определяют аккредитацию как вид административно-правового режима [3], как метод административно-правового воздействия [4, 5], как метод управленческой деятельности [2] и т.п.

Вместе с тем, единой дефиниции «аккредитации» в законодательстве Российской Федерации не существует. Отдельные федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты определяют рассматриваемое понятие исходя из сферы регулирования и целей аккредитации в отдельных отраслях.

Не вдаваясь в сравнительный анализ различных дефиниций исследуемого понятия, ретранслируем признаки аккредитации, выделенные учеными-административистами [5]:

1) аккредитация является процедурой, включающая нормативно определенный порядок действий конкретного субъекта;

2) аккредитацию осуществляет полномочный орган государственной власти в рамках государственного регулирования отдельной сферы деятельности;

3) аккредитация - это официальное признание права субъекта осуществлять определенный вид деятельности либо отдельные действия;

4) аккредитация удостоверяет возможность и правомочия субъектов, подавших заявление об аккредитации, осуществлять определенные функции;

5) в процессе аккредитации проверяется соответствие установленным нормативными правовыми актами требованиям лица к субъекту, так называемым критериям аккредитации;

6) при аккредитации проверяется компетентность и профессионализм субъекта, претендующего на занятие подлежащей аккредитации деятельности.

Безусловно, каждый из указанных признаков присущ понятию государственная аккредитация, приведенному в Федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 04.12.2007 № 329-ФЗ [6](далее – Федеральный закон о спорте). Федеральным законом о спорте определяются три вида спортивных федераций: общероссийские, региональные и местные, дефиниции которых даны в пункте 6 статьи 2, пункте 6.1 статьи 2 и части 3 статьи 13 соответственно.

Основная цель создания указанных федераций – это развитие одного или нескольких видов спорта на территории Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или на местном уровне, их пропаганда, организация, а также проведение спортивных мероприятий и подготовка спортсменов – членов спортивных сборных команд. Достижение обозначенной цели в полной мере невозможно без наличия государственной аккредитации.

Таким образом, государственная аккредитация в Федеральном законе о спорте применяется для признания статуса общероссийского общественного объединения как общероссийской спортивной федерации, либо регионального общественного объединения как региональной спортивной федерации (аналогичное правило применимо к местными спортивными федерациями).

Несмотря на отсутствие четкого определения исследуемого понятия, Федеральным законом о спорте устанавливается ряд признаков государственной аккредитации спортивных федераций.

Так, общественные объединения, прошедшие государственную аккредитацию, получают право на руководство тем или иным видом (видами) спорта, на формирование спортивных сборных команд Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, на государственное финансирование, а также иные права [2].

Общероссийские общественные объединения, получившие статус общероссийской спортивной федерации, получают возможность не просто осуществлять определенную деятельность в сфере физической культуры и спорта. В какой-то мере они наделяются властными полномочиями по отношению к иным субъектам, действующим в этой системе.

Речь идет, в частности, о таких полномочиях, как:

- утверждение норм, устанавливающих права и обязанности, в том числе и спортивные санкции для признающих эти нормы субъектов физической культуры и спорта;

- установление ограничений на участие во всероссийских официальных спортивных соревнованиях по соответствующим видам спорта спортсменов, не имеющих права выступать за спортивные сборные команды Российской Федерации в соответствии с нормами международных спортивных организаций, проводящих соответствующие международные соревнования;

- применение мер воздействия, связанных с ограничением прав спортсменов (спортивной дисквалификации).

Более подробно процедура проведения государственной аккредитации спортивных федераций определена в соответствии с частью 5 статьи 13 Федерального закона о спорте и подпунктом 4.2.13 Положения о Министерстве спорта Российской Федерации (далее – Минспорт России) [7] в приказах Минспорта России от 01.08.2014 № 662 [8] и № 663 [9] (далее – порядки проведения государственной аккредитации спортивных федераций).

Таким образом, в научной среде сложилась однозначная позиция отнесения процедуры государственной аккредитации спортивных федераций к специфической форме разрешительной деятельности [2].

К сожалению, аналогичной определенности относительно соотношения государственной аккредитации спортивных федераций к той или иной государственной функции в теоретических изысканиях нами не обнаружено.

Для разрешения указанной проблемы, предварительно обратимся к содержанию понятия «государственная функция». Отметим, что вопросы разграничения «функций государства» и «государственных функций» не будут рассматриваться нами, несмотря на безусловную значимость и необходимость изучения этих столпов административного права.

Вместе с тем, нельзя не упомянуть единственно то, что «функции государства нельзя смешивать с теми или иными сферами деятельности государства и задачами, которые при этом решаются с помощью государственно-правовых средств и методов» [10].

Иными словами, «государственные функции» не тождественны «функциям государства», хотя и неразрывно связаны с ними, поскольку формируются на их основе и не могут им противоречить [11, С. 239].

В целях более подробного разграничения тех или иных государственных функций применительно к государственной аккредитации спортивных федераций, напомним исчерпывающий перечень этих самых функций.

Указом Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2014 № 314 (далее – Указ № 314) предусмотрено четыре вида функций федеральных органов исполнительной власти:

- принятие нормативно-правовых актов;
- контроль и надзор;
- управление государственным имуществом;
- оказание государственных услуг.

Поскольку законодатель не определил аналогичного перечня на уровне субъектов Российской Федерации, руководствуясь принципом единообразия определения целей и задач, а также осуществления отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, презюмируем допустимость реализации указанных выше функций в деятельности региональных органов в сфере физической культуры и спорта.

Таким образом, принимая во внимание, что государственная аккредитация спортивных федераций никак не связана с управлением государственным имуществом, а функции по принятию нормативно-правовых актов определяют правовое регулирование нормотворческих процедур исполнительных органов и входят преимущественно в предмет внутренних (внутриорганизационных) регламентов [12], акцентируем внимание на контрольно-надзорных функциях и функциях по оказанию государственных услуг.

В правовом смысле государственные услуги и контрольно-надзорные государственные функции имеют вполне однозначное разграничение. Для определения критериев этого разграничения необходимо обратиться к постановлению Правительства Российской Федерации «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» от 16 мая 2011 года № 373 [13] (далее – постановление Правительства № 373).

Как справедливо заметил В.В. Федотов [14, с. 1157], постановление Правительства № 373 является единственным нормативным актом, который содержит в себе принципиальный подход государства к различиям между государственной услугой и государственной функцией по контролю (надзору).

Так, в соответствии с указанным постановлением, регламентом исполнения государственной функции является нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора).

Регламент предоставления государственной услуги представляет собой нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий) федерального органа исполнительной власти, осуществляемых по запросу физического или юридического лица либо их уполномоченных представителей (далее - заявитель) в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [15] (далее – Закон о предоставлении госуслуг).

Законом о предоставлении госуслуг установлено, что государственная услуга – это деятельность по реализации функций органа исполнительной власти (иных органов, определенных Законом) при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами

и законами субъектов Российской Федерации (далее - органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги;

Таким образом, ключевым критерием разграничения государственной функции по контролю и надзору от государственной услуги является исключительно заявительный порядок последней.

Исходя из выводов, приведенных в первой половине настоящего исследования, относительно отнесения процедуры государственной аккредитации спортивных федераций к институту разрешительной системы Российской Федерации, наиболее близким нам представляется определение государственной аккредитации спортивных федераций как специфической государственной функции по контролю (надзору).

Тем не менее, представляется целесообразным рассмотреть подробнее указанный выше критерий (заявительный порядок государственной услуги) на примере государственной аккредитации спортивных федераций в целях обоснования своих выводов.

Как было отмечено ранее, вся процедура проведения государственной аккредитации спортивных федераций определена порядками проведения государственной аккредитации спортивных федераций. В указанных порядках имеет место заявление юридического лица, которое подается вместе с исчерпывающим перечнем документов в Минспорт России либо региональный орган в сфере физической культуры и спорта.

Вместе с тем, данное заявление не является предпосылкой к началу процедуры государственной аккредитации. Порядками проведения государственной аккредитации спортивных федераций определено, что государственная аккредитация общероссийских общественных организаций объявляется в следующих случаях:

а) обращения в Минспорт России общественной организации для объявления государственной аккредитации по видам спорта, включенным во Всероссийский реестр видов спорта по различным разделам, развитие которых осуществляется этой общественной организацией, при соблюдении в совокупности следующих условий:

- ее членами и (или) структурными подразделениями являются региональные спортивные федерации, осуществляющие свою деятельность на территориях менее чем половины субъектов Российской Федерации;

- при отсутствии общероссийской спортивной федерации по соответствующему виду спорта или общероссийской общественной физкультурно-спортивной организации, наделенной правами и обязанностями общероссийской спортивной федерации по соответствующему виду спорта;

б) обращения в Минспорт России общероссийской спортивной федерации по соответствующему виду спорта или общероссийской общественной физкультурно-спортивной организации наделенной правами и обязанностями общероссийской спортивной федерации по соответствующему виду спорта для объявления государственной аккредитации не ранее, чем за 4 месяца до дня окончания срока действия государственной аккредитации общероссийской спортивной федерации или до дня окончания срока наделения общероссийской общественной физкультурно-спортивной организации правами и обязанностями общероссийской спортивной федерации по соответствующему виду спорта.

Государственная аккредитация региональных общественных организаций или структурных подразделений (региональных отделений) общероссийской спортивной федерации объявляется в следующих случаях:

а) обращения в орган по аккредитации общественной организации для объявления государственной аккредитации по видам спорта, включенным во Всероссийский реестр видов спорта по различным разделам, при отсутствии региональной спортивной федерации по соответствующему виду спорта;

б) окончания срока действия государственной аккредитации региональной спортивной федерации по соответствующему виду спорта;

в) обращения в орган по аккредитации региональной спортивной федерации для объявления государственной аккредитации не ранее чем за 4 месяца до дня окончания срока действия государственной аккредитации региональной спортивной федерации по соответствующему виду спорта.

Еще одним фактором, служащим основанием для объявления государственной аккредитации является факт прекращения действующей государственной аккредитации спортивной федерации по инициативе органа, выдавшего эту аккредитацию в случае выявления и неустранения в шестимесячный срок нарушений осуществления спортивной федерацией деятельности в сфере физической культуры и спорта, определенной аккредитацией. В указанном случае государственная аккредитация объявляется Минспортом России либо региональным органом в сфере физической культуры и спорта самостоятельно.

Анализ вышеизложенных оснований для объявления государственной аккредитации позволяет определить, что предпосылками для реализации рассматриваемой государственной функции (в широком

смысле) служат, в строго определенных порядками проведения государственной аккредитации спортивных федераций случаях:

- 1) обращения соответствующих общественных объединений;
- 2) инициатива Минспорта России или регионального органа в сфере физической культуры и спорта.

Важно отметить, что обращения, указанные в пункте 1 предыдущего абзаца рассматриваются Минспортом России или региональным органом в сфере физической культуры и спорта в соответствии с порядком рассмотрения обращений граждан [16].

После объявлений государственной аккредитации соответствующих спортивных федераций заинтересованными субъектами подаются заявления и, определенными порядками проведения государственной аккредитации спортивных федераций, пакет документов.

Таким образом, ключевой критерий разграничивающий «государственные функции по контролю (надзору)» от «предоставления государственных услуг», а именно – заявительный порядок последнего, не позволяет отнести процедуру государственной аккредитации спортивных федераций к «предоставлению государственных услуг».

Указанный критерий является не единственным, исключая возможность отнесения государственной аккредитации спортивных федераций к государственным услугам.

Так, пунктом 3 части 1 статьи 7 Закона о госуслугах установлен запрет требования от заявителя осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг и связанных с обращением в иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации.

Согласно порядку проведения государственной аккредитации в качестве региональной спортивной федерации (подпункт г) пункта 7 приказа № 663), письменное согласование общероссийской спортивной федерации на государственную аккредитацию общественной организации, является обязательным документом, без которого государственная аккредитация в качестве региональной спортивной федерации невозможна.

Таким образом, ряд требований Закона о госуслугах не согласовываются с порядками проведения государственной аккредитации спортивных федераций. При указанных противоречиях не представляется возможным отнесение процедуры государственной аккредитации спортивных федераций к государственным услугам.

Изложенный вывод также находит свое подтверждение при анализе интереса сторон. Так, при предоставлении государственной услуги, как правило, преобладает частный интерес заявителя, ориентированный на получение какого-то личного позитивного эффекта.

При объявлении государственной аккредитации преобладает публичный интерес, направленный на развитие одного или нескольких видов спорта на территории Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или на местном уровне, их пропаганду, организацию, а также проведение спортивных мероприятий и подготовку спортсменов – членов спортивных сборных команд.

Еще одной отличительной особенностью процедуры государственной аккредитации спортивных федераций является тот факт, что обращение общественной организации, намеревающейся получить государственную аккредитацию, может послужить предпосылкой для государственной аккредитации другой общественной организации, предоставившей соответствующий пакет документов после объявления об инициировании процедуры государственной аккредитации.

В указанном примере «выгодоприобретателем» становится третий субъект правовых отношений, когда как при предоставлении государственной услуги, по общему правилу, задействованы два субъекта – заявитель, намеревающийся получить государственную услугу и государственный орган, эту услугу предоставляющий.

Подводя промежуточные итоги, на основании проведенного выше анализа полагаем возможным заключить, что государственная аккредитация спортивных федераций не может рассматриваться в качестве государственной функции по предоставлению государственной услуги поскольку особенности порядка проведения государственной аккредитации спортивных федераций вступают в противоречие с Законом о госуслугах.

В силу указанного представляется уместным провести анализ соотношения процедуры проведения государственной аккредитации с государственной функцией по контролю (надзору).

Указом № 314 в подпункте «б)» пункта 2 определено, что под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

К.В. Давыдов полагает, что нормотворческая практика по административным регламентам позволяет расширить этот перечень за счет сертификации и аттестации [12]. Также им предлагается расширить формулировку Указа № 314 по «выдаче разрешений (лицензий)» до «выдачи разрешений, лицензий, сертификатов, аттестатов, заключений, а также их аннулирования» [12].

Будучи солидарными с позицией автора из предыдущего абзаца, в части, касающейся несовершенства формулировки абзаца 3 подпункта «б» пункта 2 Указа № 314, при обосновании своей позиции, мы всё же апеллируем к действующему законодательству.

Выдача органами государственной власти разрешений на осуществление определенного вида деятельности может рассматриваться как своеобразное поручение государства.

Рассмотрим введенное допущение на примере государственной аккредитации спортивных федераций, обратившись к аргументации в научной среде [2].

С указанной точки зрения, представляется, что такая государственная аккредитация имеет под собой объективные основания. Можно даже утверждать, что ее не может не быть в той системе физической культуры и спорта, которая предусмотрена Федеральным законом о спорте.

Органы государственной власти как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации наделяются значительными полномочиями и выполняют разнообразные функции в данной сфере. Смысл рассматриваемого Федерального закона о спорте таков, что хотя формально развитие того или иного вида спорта обеспечивается негосударственными общественными формированиями - спортивными федерациями, данное право они получают от государства. С определенной долей условности можно говорить о том, что государство поручает указанным организациям развитие видов спорта [2].

В этом отношении показательна терминология Федерального закона о спорте, где законодатель исходит из того, что общественные организации, претендующие на осуществление деятельности по развитию видов спорта, наделяются статусом спортивной федерации.

Таким образом, наряду с обоснованиями, приведенными в первой половине настоящего исследования еще раз подтверждается тот факт, что государственная аккредитация спортивных федераций – это сформированный и полноценный разрешительный режим в области физической культуры и спорта, требующий соответствующей регламентации в действующем законодательстве.

Список литературы / References

1. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.04.1999 № 80-ФЗ (утратил силу) // СЗ РФ, 1999. № 18. Ст. 2206.
2. Разрешительная система в Российской Федерации: Научно-практическое пособие (отв. ред. А.Ф. Ноздрачев) (Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015) // Доступ из СПС КонсультантПлюс.
3. *Спектор Е.И.* Правовое регулирование режима аккредитации // Право и экономика, 2004. № 1.
4. *Купреев С.С.* Аккредитация как современный метод административно-правового воздействия // Административное право и процесс, 2013. № 5
5. *Савостин А.А.* Аккредитация как метод административно-правового регулирования общественных отношений // Современное право, 2005. № 9.
6. О физической культуре и спорте в Российской Федерации: Федеральный закон от 04.12.2007. № 329-ФЗ // СЗ РФ от 10.12.2007. № 50. Ст. 6242.
7. О Министерстве спорта Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 607 // СЗ РФ от 25.06.2012. № 26. Ст. 3525.
8. Об утверждении Порядка проведения государственной аккредитации Российской Федерацией общественных организаций для наделения их статусом общероссийской спортивной федерации и формы документа о государственной аккредитации, подтверждающего наличие статуса общероссийской спортивной федерации: приказ Минспорта России от 01.08.2014 № 662 (зарегистрировано в Минюсте России 05.08.2014 № 33457) // РГ. № 193 от 27.08.2014.
9. Об утверждении Порядка проведения государственной аккредитации региональных общественных организаций или структурных подразделений (региональных отделений) общероссийской спортивной федерации для наделения их статусом региональных спортивных федераций и формы документа о государственной аккредитации, подтверждающего наличие статуса региональной спортивной федерации: приказ Минспорта России от 01.08.2014 № 663 (зарегистрировано в Минюсте России 05.08.2014 № 33458) // РГ. № 205 от 10.09.2014.

10. *Нерсесянц В.С.* Общая теория государства и права: учебник. М., 2002. 352 с.
11. *Шулакова А.А.* Проблемные аспекты разграничения государственных услуг с государственными функциями // Известия Оренбургского государственного аграрного университета, 2015. № 1 (51). С. 239.
12. *Давыдов К.В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю.Н. Старилова. М. NOTA BENE, 2010. 390 с.
13. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 // СЗ РФ. 30.05.2011. № 22. Ст. 3169.
14. *Федотов В.В.* Проблемы разграничения государственных услуг и государственных функций в России на современном этапе / В.В. Федотов // Административное и муниципальное право, 2015. № 11. С. 1157.
15. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ // СЗ РФ от 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.
16. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // СЗ РФ от 08.05.2006. № 19. Ст. 2060.