ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОБЩЕСТВЕННЫХ СПОРТИВНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИИ (ЧАСТЬ 2) <*>

С.Н. БРАТАНОВСКИЙ, В.В. МАЙСТРОВОЙ

<*> Bratanovsky S.N., Maystrovoy V.V. State control of public sports associations in Russia (part 2).

Братановский Сергей Николаевич, профессор Поволжского института управления имени П.А. Столыпина, филиал РАНХиГС, член Комиссии по спортивному праву Ассоциации юристов России и Национального объединения спортивных юристов РФ при Международной ассоциации спортивного права IASL, доктор юридических наук, почетный работник высшего профессионального образования России.

Майстровой Валерий Вадимович, аспирант Поволжского института управления имени П.А. Столыпина, филиал РАНХиГС.

В научной публикации рассматриваются организационно-правовые особенности государственного контроля за деятельностью ОСО в России.

В рамках исследования раскрываются нормы российского законодательства, содержащие аспекты данного вида государственного контроля.

На основе анализа точек зрения ведущих специалистов в рассматриваемой области государственного контроля обозначаются авторские решения существующих проблем.

Ключевые слова: государственный контроль, общественно-спортивные организации, прокурорский надзор, президентский контроль, аккредитация, налоговый контроль.

In a scientific publication addresses the organizational and legal features of the state control over the activities of public and sports organizations in Russia.

The study revealed norms of Russian legislation containing aspects of this kind of state control.

Based on the analysis point of view of leading experts in the given field of state control are referred to original solutions to existing problems.

Key words: government control, social and sports organizations, public prosecutor's supervision, the president's control, accreditation, tax control.

Обращаясь к вопросу об осуществлении контроля за деятельностью ОСО со стороны Министерства спорта Российской Федерации, отметим, что значительную часть этого контроля составляет государственная аккредитация ОСО. В предыдущей главе нами были рассмотрены на основе анализа материальных и административно-процессуальных норм особенности этого вида государственного контроля. Однако различные подходы к оценке значения этого института в сфере физической культуры и спорта требуют соответствующего анализа и в теоретико-административном аспекте.

Исследуя административно-правовую природу государственной аккредитации спортивных федераций, необходимо указать, что она должна быть отнесена к одной из форм разрешительной системы Российской Федерации наряду с регистрацией, лицензированием и др. Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" не содержит определения понятия "государственная аккредитация спортивных федераций". По смыслу Закона следует, что государственная аккредитация включает в себя принятие решения о наделении статусом спортивной федерации общественной организации, отвечающей определенным критериям и соблюдающей определенные условия, контроль за соблюдением спортивными федерациями законодательства о физической культуре и спорте и развитием видов спорта, отзыв государственной аккредитации.

Представляется, что 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 физической культуре и спорте в Российской Федерации". Хотелось бы в этой связи еще раз обратить внимание на ту роль, которая отводится государству в сфере физической культуры и спорта. Органы государственной власти как федерального уровня, так и уровня

субъектов Российской Федерации наделяются значительными полномочиями и выполняют разнообразные функции в данной сфере. Смысл закона 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. В этом отношении показательна терминология Федерального закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации". Законодатель исходит из того, что общественные организации, претендующие на осуществление деятельности по развитию видов спорта, наделяются статусом спортивной федерации <1>.

<1> Ч. 1 ст. 14.

Таким образом, ответственность государства за развитие физической культуры и спорта диктует необходимость поиска средств влияния и контроля за деятельностью общественных структур в данной сфере. Без этих средств возник бы разрыв в механизме государственного управления отраслью.

Учитывая отмеченную выше активную роль государства в развитии физической культуры и спорта, следует признать, что органы государственной власти при проведении государственной аккредитации фактически осуществляют контроль за развитием вида спорта, за тем, как общественные организации, имеющие статус спортивных федераций, обеспечивают развитие того или иного вида спорта. Таким образом, объект не исчерпывается в данном случае законностью в соответствующей сфере. Органы государственной власти получают право оценивать деятельность спортивных федераций с точки зрения целесообразности. Поэтому в механизме нормативного регулирования отношений, возникающих при государственной аккредитации спортивных федераций, большое значение необходимо уделить правовым гарантиям прав и интересов спортивных федераций. В первую очередь необходимо минимизировать возможность оценочных суждений со стороны государственных структур. Одним из шагов в данном направлении должно стать установление четких критериев государственной аккредитации <2>.

<2> См.: Мельник Т.Е. Государственный контроль за деятельностью спортивных федераций: правовые аспекты // Спорт: экономика, право, управление. 2008. N 3. С. 24.

На наш взгляд, совокупность этих критериев и специфика установленной системы государственного контроля за деятельностью спортивных федераций проявляется в следующем: цели контроля; организационная основа контроля; методы контроля.

Цели государственного контроля деятельности спортивных федераций заключаются, во-первых, в обеспечении развития того или иного вида спорта на определенном уровне (наличие материальной базы для развития вида спорта, достижения результатов в данном виде спорта и т.д.) и, во-вторых, в обеспечении соответствия спортивных федераций формальным требованиям, предъявляемым к данным организациям. Что касается второй цели, то она актуальна более всего для общероссийских спортивных федераций, которым законом предписано иметь определенный членский состав (в число их членов должны входить аккредитованные региональные спортивные федерации, действующие на территории более половины субъектов Российской Федерации).

Если вопрос о целевых установках государственного контроля за деятельностью спортивных федераций в целом не вызывает разногласий среди специалистов, то организационная основа контроля является предметом дискуссии. Так, в частности, Т.Е. Мельник считает, что организационную основу государственного контроля за деятельностью спортивных федераций составляют прежде всего уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере физической культуры и спорта и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне - это Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ, обеспечивающее ведение реестра общероссийских спортивных федераций. Что касается субъектов Российской Федерации, то, по мнению автора, исходя из конституционного принципа их самостоятельности, при установлении системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации), они по своему усмотрению решают вопрос определения компетентного органа, осуществляющего государственную аккредитацию региональных спортивных федераций. Таким образом, государственный контроль за деятельностью спортивных федераций обеспечивается отраслевыми органами исполнительной власти

<3>.

<3> Там же. С. 23.

С данной позицией не согласна О.В. Романовская, которая отмечает, что "...в то же время ст. 38 Федерального закона "Об общественных объединениях" устанавливает, что надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации. В этой же статье дан перечень органов, уполномоченных на ведомственный контроль. В ней нет ни Минспорттуризма России, ни аккредитации как вида контроля. Представляется, что говорить об аккредитации как форме контроля преждевременно" <4>.

<4> См.: Романовская О.В. Правовой статус спортивных федераций в Российской Федерации // Спорт: экономика, право, управление. 2010. N 2. С. 18.

И действительно, надо отметить, что необходимость аккредитации как правового института, оказывающего значительное влияние на правовое регулирование организации и деятельности спортивных федераций в России, оценивается неоднозначно как учеными-юристами, исследующими проблемы физической культуры и спорта, так и практическими работниками этой сферы человеческой деятельности. В частности, отдельные ученые процедуру аккредитации ОСО предлагают ликвидировать как малоэффективную <5>. Одним из главных доводов сторонников ликвидации аккредитации является точка зрения, в основе которой лежит предположение о том, что возможность существования двух общероссийских спортивных федераций, культивирующих один и тот же вид спорта, исключается структурой спортивных федераций, выстроенной по аналогии со структурой национальных культурных автономий (большинство местных спортивных федераций по определенному виду спорта объединены в региональную спортивную федерацию, а большинство региональных спортивных федераций, в свою очередь, в общероссийскую спортивную федерацию) <6>.

<5> См.: Гризоглазов К.В. Нужны ли узаконенные барьеры? // Спортивный вестник. 2008. N 4. С. 3 - 4; Васькевич В.П. Гражданско-правовое регулирование отношений в области профессионального спорта: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 33 - 35 и др.

<6> См.: Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону "О физической культуре и спорте в Российской Федерации". М.: Юстицинформ, 2009.

С другой стороны, значительная часть специалистов признает аккредитацию как необходимый административно-правовой инструмент, способствующий закреплению административно-правового статуса общественно-спортивной организации <7>. На проблемность подхода к этому вопросу указывает и тот факт, что в проекте Федерального закона "О физической культуре в Российской Федерации" положения, предусматривающие аккредитацию общероссийских спортивных федераций, появились только при принятии его во втором чтении <8>.

<7> См.: Братановский С.Н. Организационно-правовые основы спорта в России. Научная книга, 2010. С. 137; Узелькевич М.Б. Правовые основы лицензирования и аккредитации в спорте // Современная юридическая литература и правоприменение: Сборник научных статей. Саратов: СГАП, 2010. С. 94.

<8> См.: Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону "О физической культуре и спорте в Российской Федерации". М.: Юстицинформ, 2009. С. 64.

Мало что дает в плане выяснения административно-правовой сущности аккредитации спортивных федераций и анализ ее процедурной стороны. Так, в соответствии с Порядком государственной аккредитации региональных спортивных федераций государственная аккредитация включает в себя:

- объявление о государственной аккредитации;
- рассмотрение заявления о государственной аккредитации и экспертизу представленных документов;
- принятие решения о государственной аккредитации или об отказе в государственной аккредитации;
- принятие решения о приостановлении или отзыве государственной аккредитации.

Однако представленная структурная характеристика государственной аккредитации, по мнению О.В. Романовской, не отвечает на главный вопрос: в чем предназначение государственной аккредитации?

Означает ли она наделение каким-то государственным статусом? Или государственная аккредитация представляет собой форму государственного разрешения на определенные виды деятельности? Или что-то другое? <9>

<9> См.: Романовская О.В. Указ. соч. С. 18.

Проводя аналогичные параллели, нужно сказать, что аккредитация достаточно распространена в российском законодательстве, хотя официальное понятие практически отсутствует. Только ст. 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании" <10> устанавливает: "...аккредитация - официальное признание органом по аккредитации компетентности физического или юридического лица выполнять работы в определенной области оценки соответствия". Однако следует отметить, что данное понятие используется только для целей упомянутого Федерального закона. Как отмечает Е.И. Спектор, "правовой режим аккредитации - один из многочисленных видов разрешительных административно-правовых режимов, распространяющий сферу своего действия на соблюдение субъектами аккредитации (юридическими и физическими лицами в разных отраслях общественной жизни), соответствия процесса и результатов их основной деятельности целям, установленным в их учредительных документах и отражающим специфику деятельности в соответствующей сфере (наука, средства массовой информации, медицинская деятельность, метрология, техническое регулирование, образование и т.д.), согласно правилам, принятым специализированным государственным аккредитующим органом" <11>. Автор рассматривает аккредитацию как государственный механизм управления, не заканчивающийся выдачей официальной бумаги. При аккредитации между государственным органом, осуществляющим государственную аккредитацию, и аккредитуемой организацией развиваются длящиеся правоотношения. Аккредитация расширяет правосубъектность организации, но одновременно организация подпадает под государственный контроль. Кроме того, аккредитацию следует отличать от лицензирования <12>, которому посвящен специальный Федеральный закон от 8 августа 2001 г. N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности". В то же время единого закона, устанавливающего унифицированный режим аккредитации с перечнем сфер и видов деятельности, подлежащих аккредитации, наподобие закона о лицензировании не существует.

<10> СЗ РФ. 2002. N 52 (ч. 1). Ст. 5140.

<11> См.: Спектор Е.И. Правовое регулирование режима аккредитации // Право и экономика. 2004. N 1.

<12> См.: Савостин А.А. Лицензирование и аккредитация // Право и экономика. 2004. N 1.

Немаловажным для понимания правовой сущности аккредитации общественно-спортивной организации является исследование ее международно-правовых аспектов. Оценивая коллизионность как международных документов и национального законодательства, так и управленческой практики осуществления государственной аккредитации спортивных федераций в России, нужно отметить следующее. Основополагающей правовой посылкой, исходя из международного спортивного законодательства <13>, является то, что национальные олимпийские комитеты не должны признавать более одной национальной федерации. Соответственно, международные документы не предполагают процедуру государственной аккредитации, отдавая права на процедуру признания национальным олимпийским комитетам, а также вводя такую форму объединения, как членство в указанном комитете. Такой подход представляется оправданным. В этом случае функции по государственной аккредитации, принадлежащие Минспорта РФ, можно считать избыточными. ОКР, по-видимому, и так сможет выполнять функции по соблюдению принципов Олимпийской хартии через членство в нем общероссийских спортивных федераций. На наш взгляд, отказ от международной модели обусловлен тем, что ОКР признается общественной организацией. В этом случае нормы Федерального закона "Об общественных объединениях" не допускают обязательного членства и осуществления контроля со стороны общественной организации, когда его природа носит публичный характер. В такой ситуации видна непоследовательность законодателя. Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" показывает, что ОКР обладает рядом специфических черт. Даже сам факт существования специального Закона, который определяет статус конкретной общественной организации, указывает на ее неординарность.

<13> См.: Олимпийская хартия Международного олимпийского комитета.

Изучая далее особенности государственного контроля органов исполнительной власти за деятельностью ОСО, можно отметить, что исполнение Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций (к которым относятся общественно-спортивные организации) их уставным целям и задачам, а также соблюдением ими законодательства РФ проводится в соответствии с Административным регламентом исполнения Министерством юстиции РФ государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства РФ, утвержденным Приказом Министерства юстиции РФ от 31 марта 2009 г. N 90 <14>.

<14> СПС "КонсультантПлюс".

Отметим, что данный Регламент строго формализует проверочные мероприятия, проводимые в отношении ОСО. Так, в соответствии с указанным документом плановая проверка может быть проведена не чаще одного раза в три года. Общий срок проведения проверки (с даты начала проверки и до даты составления акта по результатам проверки) не может превышать тридцати дней. В исключительных случаях (непредставление ОСО запрашиваемых документов в установленный срок, выявление в результате рассмотрения представленных документов необходимости запроса и изучения дополнительных документов, обращение ОСО с просьбой о продлении срока проведения проверки по уважительным причинам, подтверждаемым соответствующими документами) срок проведения проверки может быть продлен не более чем на тридцать дней. Руководство ОСО информируется о продлении срока проверки в письменной форме, а также посредством телефонной или факсимильной связи, электронной почты не позднее дня, следующего за днем подписания соответствующего приказа.

Вместе с этим исполнение государственной функции включает в себя следующие административные процедуры:

- проведение проверок некоммерческих организаций, в т.ч. общественно-спортивных организаций, по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства юстиции РФ (территориальных органов). Проведение проверок включает в себя следующие административные действия: принятие решения о проведении проверки; подготовка к проверке; проведение проверки (выездной или без выезда на место нахождения и (или) деятельности ОСО); подготовка акта проверки, ознакомление с ним ОСО; принятие предусмотренных законодательством РФ мер при выявлении нарушений в деятельности ОСО, анализах отчетов ОСО.

Значительную часть государственного контроля за деятельностью ОСО составляет финансовый контроль.

Физкультура и спорт не могут существовать и развиваться без государственной поддержки. В Федеральном законе "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" закреплено положение о том, что государство обеспечивает развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации, поддерживает физкультурно-спортивное, олимпийское движение в России. Наиболее заметным направлением такой поддержки является финансирование мероприятий по подготовке и участию спортсменов в Олимпийских играх, других международных спортивных соревнованиях и участию в них за счет средств федерального бюджета. Ежегодно в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий год предусматриваются суммы, направляемые на финансирование расходов в сфере физической культуры и спорта. Средства идут на финансирование части расходов, на содержание спортивных команд, проведение спортивных мероприятий, строительство новых и реконструкцию действующих спортивных сооружений. Не секрет, что российские общественные спортивные объединения ограничены в финансовых средствах и без финансовой поддержки государства было бы трудно проводить спортивные мероприятия, готовить спортсменов к участию в международных спортивных соревнованиях, участвовать в них <15>.

<15> См.: Жданович Т.Г., Шевченко О.А. Комментарий к Федеральному закону от 29 апреля 1999 года N 80-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" // СПС "Гарант".

В соответствии со ст. 6 - 9 Федерального закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", устанавливающими полномочия публичных органов (государственных органов и органов

местного самоуправления) в сфере физической культуры и спорта, в т.ч. и финансирование физкультурно-спортивных объединений, являющихся исполнителями отдельных разделов федеральных программ развития физической культуры и спорта, общественно-спортивные организации имеют право получать финансовую и иную государственную поддержку <16> за счет средств, предусмотренных для этих целей федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, и на основе договоров со специально уполномоченными органами исполнительной власти в области физической культуры и спорта. Так, между Министерством спорта РФ и Общероссийским союзом физкультурно-спортивных объединений "Олимпийский комитет России" в целях согласования и оптимизации действия сторон, направленных на обеспечение подготовки и участия спортсменов в составе сборных команд РФ по видам спорта в играх XXX Олимпиады 2012 г. в г. Лондоне (Великобритания), XXII Олимпийских зимних играх 2014 года в г. Сочи (Россия), юношеских Олимпийских играх и Европейских юношеских олимпийских фестивалях, заключено Соглашение о сотрудничестве N 50 от 7 апреля 2009 г. <17>. Одним из разделов этого Соглашения является субсидирование общероссийских ОСО, участвующих в выполнении программы подготовки и участия в указанных соревнованиях. Аналогичные соглашения заключены непосредственно Министерством спорта РФ с ведущими общероссийскими спортивными федерациями, такими, как Федерация легкой атлетики России, Союз биатлонистов России, Федерация фехтования России и т.д. В данном случае государственные органы передают общественно-спортивным организациям полномочия по реализации соответствующих направлений в сфере физической культуры, обеспечивая необходимое бюджетное финансирование.

<16> Государство ежегодно для этих целей выделяет значительные финансовые ресурсы. Например, общий объем финансирования Федеральной целевой программы "Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006 - 2015 годы", утвержденной Постановлением Правительства РФ от 11 января 2006 г. N 7, с учетом пролонгации на 2006 - 2015 гг. составляет 106 655 млн. руб., в т.ч. средства федерального бюджета - 53 613 млн. руб., средства бюджетов субъектов Российской Федерации - 47 962 млн. руб., средства внебюджетных источников - 5080 млн. руб. Целью этой Программы является создание условий для укрепления здоровья населения путем развития инфраструктуры спорта (включая спорт высших достижений) и приобщение различных слоев общества к регулярным занятиям физической культурой и спортом.

<17> СПС "Консультант".

Исходя из необходимости корректировки спортивного законодательства и в развитие положений Федерального закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" в него Федеральным законом от 5 апреля 2010 г. N 40-ФЗ внесены изменения, предусматривающие, что спортивным федерациям как социально ориентированным некоммерческим организациям в области физической культуры и спорта может быть оказана финансовая поддержка за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов путем предоставления субсидий <18>.

<18> К сожалению, непонятна логика законодателя в данном вопросе. Учитывая, что добровольные спортивные общества ведут не менее социально ориентированную работу в сфере физической культуры и спорта, чем спортивные федерации, есть основание для включения и их в рассматриваемую категорию ОСО.

В соответствии с ч. 11 ст. 7 Федеральным законом "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" контроль за расходованием средств на осуществление переданных полномочий осуществляют:

- Росфиннадзор России и его территориальные органы;
- Минспорта России;
- Счетная палата РФ.

Исследуя содержательную сторону государственного финансового контроля за деятельностью ОСО, следует прежде всего исходить из основополагающего принципа бюджетного законодательства, закрепленного в ст. 38 Бюджетного кодекса РФ, - принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, который означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования. Согласно ст. 283 Бюджетного кодекса нецелевое использование бюджетных средств относится к числу оснований

применения мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства.

Порядок взыскания с ОСО указанных бюджетных средств регулируется бюджетным законодательством. Взыскание производится в бесспорном порядке государственным органом в области применения мер принуждения за нарушение бюджетного законодательства <19>.

<19> См.: Хлистун Ю.В., Братановский С.Н. Комментарий к Федеральному закону от 4 декабря 2007 г. N 329 "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" // СПС "Гарант".

Среди видов юридической ответственности ОСО за нецелевое использование бюджетных средств значительное место занимает административная ответственность. В частности, такая ответственность предусмотрена ч. 1 ст. 15.14 КоАП РФ. При этом основанием для привлечения должностного лица общественно-спортивной организации является факт совершения конкретной расчетно-платежной операции по расходованию средств на цели, не соответствующие условиям их получения. Доказательствами факта нецелевого использования бюджетных средств (средств государственных внебюджетных фондов) являются платежные документы (платежные поручения, платежная ведомость, расходный кассовый ордер и т.д.), подтверждающие оплату денежных обязательств и позволяющие оценить конкретную расчетную операцию и ее дату.

В соответствии со ст. 23.7 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.14 КоАП РФ, рассматривают органы, ответственные за исполнение федерального бюджета. На основе п. 13 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" <20> функции Министерства финансов РФ по контролю и надзору в бюджетно-финансовой сфере были переданы Федеральной службе финансово-бюджетного надзора. Пунктом 3 распоряжения Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 1024 <21> Федеральной службе финансово-бюджетного надзора подчинены контрольно-ревизионные органы Минфина России, которые в соответствии с Приказом Минфина России от 3 декабря 2002 г. N 121н <22> были уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.13 КоАП РФ.

<20> СЗ РФ. 2004. N 11. Ст. 945.
<21> СЗ РФ. 2004. N 33. Ст. 3506.
<22> СПС "Гарант".

Исходя из положений п. 127 Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ в финансово-бюджетной сфере при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, утвержденного Приказом Минфина от 4 сентября 2007 г. N 75н <23>, при выявлении нецелевого использования средств федерального бюджета территориальный орган оформляет уведомление о подлежащих изменению лимитах бюджетных обязательств (уведомление о сокращении).

<23> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. N 47.

Уведомление о сокращении оформляется отдельно по каждому факту нецелевого использования средств федерального бюджета, выявленному проверкой, т.е. по каждому коду ведомственной, функциональной и экономической классификации (п. 130 Административного регламента).

Проверки финансовой деятельности общественно-спортивной организации со стороны Росфиннадзора могут быть плановыми и внеплановыми. Для проведения каждой отдельной ревизии (проверки) составляется программа ревизии (п. 54 Административного регламента).

В соответствии с п. 70 Административного регламента срок проведения ревизии не может превышать 45 рабочих дней.

Немаловажным для действительности выполненной проверки является соблюдение предусмотренного Административным регламентом порядка оформления результатов ревизии (п. 91 - 113).

На основании акта ревизии (проверки) общественно-спортивной организации руководитель Госфиннадзора выносит обязательное к исполнению им (его должностными лицами) предписание по устранению выявленных нарушений бюджетного законодательства РФ. Предписание направляется в

течение 10 рабочих дней после даты окончания ревизии (проверки).

Руководители проверяемых ОСО, иные должностные лица вправе обжаловать решения, принятые в ходе исполнения государственной функции, действие (бездействие) должностных лиц Росфиннадзора.

Согласно ч. 3 ст. 38 Федерального закона "Об общественных объединениях" контроль за источниками иных доходов ОСО, их региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений (физкультурно-спортивных клубов, центров спортивной подготовки и т.д.), размерами полученных ими денежных средств и уплатой налогов осуществляет Федеральная налоговая служба <24> и ее территориальные органы. При этом необходимо указать на то, что источником формирования денежных средств и иного имущества общественно-спортивной организации чаще всего являются: членские и вступительные взносы, пожертвования от граждан и юридических лиц, поступления от проводимых общественно-спортивной организацией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями мероприятий; доходы от предпринимательской деятельности; доходы от гражданско-правовых сделок, совершаемых в соответствии с действующим законодательством и уставами ОСО; иные не запрещенные законом поступления (ст. 19 Устава Всероссийского добровольного общества "Спортивная Россия"). Статья 7 Устава Федерации лыжных гонок России дополнительно к сказанному предусматривает формирование средств Федерации за счет поступлений от продажи прав на рекламу и телевизионную трансляцию спортивных мероприятий, спортивных лотерей, средств государственного социального страхования. Возможно поступление средств также от внешнеэкономической деятельности (п. 1 ст. 8 Устава Федерации парашютного спорта России); кредитов (п. 3 ст. 8 Устава Всероссийского физкультурно-спортивного общества "Динамо"); поступлений за проводимые лекции, консультации, семинары, от издания и распространения печатной продукции (п. 3 ст. 7 Устава Федерации гребного спорта России); дивидендов, получаемых от операций с ценными бумагами и депозитами, приобретенными на временные свободные средства (п. 2 ст. 8 Устава Федерации триатлона), и др.

<24> См.: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. N 506 "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе" // СЗ РФ. 2004. N 40. Ст. 3961.

Однако общественно-спортивные организации, их региональные отделения и иные структурные подразделения не вправе осуществлять иную предпринимательскую деятельность, которая не носит обеспечительного, вспомогательного характера и должна быть направлена на извлечение дополнительных доходов, необходимых для жизнедеятельности ОСО. Занимаясь предпринимательством, общественно-спортивная организация автоматически приобретает статус налогоплательщика, определенный НК РФ.

Налоговый контроль за деятельностью ОСО осуществляется путем проверки финансовых (бухгалтерских) отчетов общественно-спортивной организации, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений. В целях осуществления контроля Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы в соответствии со ст. 31 НК РФ вправе:

- требовать в соответствии с законодательством по налогам и сборам от общественно-спортивной организации документы по формам, установленным государственными органами и органами местного самоуправления, служащие основанием для начисления и уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов, а также документы, подтверждающие правильность начисления и своевременность уплаты (удержания и перечисления) налогов, сборов;
- проводить налоговые проверки в порядке, установленном НК РФ;
- производить выемку документов у общественно-спортивной организации при проведении налоговых проверок в случаях, когда есть достаточные основания полагать, что эти документы будут уничтожены, сокрыты, изменены или заменены;
- в порядке, предусмотренном ст. 92 НК РФ, осматривать любые используемые общественно-спортивной организацией для извлечения дохода либо связанные с содержанием объектов налогообложения независимо от места их нахождения производственные, складские, торговые и иные помещения и территории, проводить инвентаризацию принадлежащего общественно-спортивной организации имущества. Порядок проведения инвентаризации имущества при налоговой проверке утверждается Министерством финансов РФ;
- определять суммы налогов, подлежащих уплате общественно-спортивной организацией в бюджетную систему РФ, расчетным путем, на основании имеющейся у них информации о данной общественно-спортивной организации требовать от общественно-спортивной организации (его

должностных лиц или представителей) устранения выявленных нарушений законодательства о налогах и сборах и контролировать выполнение указанных требований;

- взыскивать недоимки, а также пени и штрафы в порядке, установленном НК РФ, предъявлять в суды общей юрисдикции или арбитражные суды иски, предусмотренные НК РФ.

Кроме перечисленных выше органов исполнительной власти финансовый контроль за деятельностью общественно-спортивной организации также осуществляет Счетная палата РФ, которая является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. В рамках задач, определенных Федеральным законом от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" <25>, Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью.

<25> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 167.

Правовым основанием для осуществления контрольных полномочий за деятельностью общественно-спортивной организации является ст. 12 указанного Закона. Положение этой статьи устанавливает, что контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все организации вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, а также имеют предоставленные федеральным законодательством или федеральными органами государственной власти налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества. С учетом многоаспектности деятельности общественных спортивных объединений в России им присущи все указанные виды финансово-правовых взаимоотношений с государством.

Счетная палата в процессе исполнения федерального бюджета контролирует полноту и своевременность денежных поступлений, фактическое расходование общественно-спортивной организацией бюджетных ассигнований в сравнении с законодательно утвержденными показателями федерального бюджета, выявляет отклонения и нарушения, проводит их анализ, вносит предложение по их устранению.

Согласно ст. 15 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" комплексные ревизии и тематические проверки ОСО осуществляются по месту их расположения. В ходе проведения ревизий и проверок на основе документального подтверждения законности деятельности общественно-спортивной организации, достоверности бухгалтерского учета и финансовой отчетности определяется своевременность и полнота расходования спецсредств федерального бюджета.

По итогам проведения ревизии или проверки составляется отчет. Так, например, отчет о результатах контрольного мероприятия "Проверка эффективности использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования, направленных на подготовку и проведение XXI Олимпийских зимних игр и X Паралимпийских зимних игр 2010 г. в Ванкувере (Канада)" утвержден Коллегией Счетной палаты РФ (Протокол от 18 июня 2010 г. N 33К (735)) <26>.

<26> См.: Хлистун Ю.В., Братановский С.Н. Комментарий к Федеральному закону от 8 декабря 2007 г. N 325-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" // СПС "Гарант".

Контрольная деятельность рассмотренных выше органов исполнительной власти и прокурорский надзор за деятельностью общественно-спортивной организации во многом схожи по своему содержанию, а также тактике и методике реализации. Вместе с этим проанализированные полномочия Минюста РФ, Росфиннадзора, ФНС РФ и Счетной палаты РФ, исследованные нами на основе вышеуказанных нормативных актов, являются исчерпывающими, их круг строго определен законодательством. Прокурорский же надзор по своему содержанию намного шире, поскольку его предметом охвачены как деятельность самих ОСО, так и деятельность отмеченных органов исполнительной власти. Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" <27> в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления,

органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

<27> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 8. Ст. 366.

Таким образом, надзорная деятельность прокуратуры, связанная с выявлением и пресечением правонарушений в сфере деятельности ОСО, полностью вписывается в установленные законом рамки "общего" надзора.

Проведенный нами анализ деятельности органов прокуратуры, связанной с надзором за исполнением законодательства в сфере физической культуры и спорта, свидетельствует о выявленных многочисленных нарушениях законов в этой сфере. Укажем лишь некоторые факты. Так, на территории Южного федерального округа в августе 2007 г. прокуратурой Краснодарского края было возбуждено уголовное дело в отношении руководства Краевой спортивной федерации по теннису по признакам преступления, предусмотренного ст. 160 УК (незаконное использование и хищение имущества организации). Следствием слаженного и четкого взаимодействия сотрудников органов прокуратуры и ведущих спортсменов, входящих в состав этой Федерации, в бюджет государства были возвращены похищенные денежные средства <28>.

<28> См.: Панорама (Краснодар). 2007. N 36.

Достаточно распространенным явлением в деятельности руководства профессиональных футбольных клубов стали незаконные операции с денежными средствами при осуществлении трансферов игроков из одного футбольного клуба в другой. Так, в августе 2011 г. на основании осуществления прокурорского надзора за деятельностью руководства футбольного клуба "Томь" было возбуждено уголовное дело по ч. 4 ст. 159 УК РФ - хищение денежных средств в особо крупном размере <29>.

<29> См.: Комсомольская правда. 2011. 12 августа.

Необходимо отметить также активную роль прокуратуры по делам, связанным с оказанием физкультурно-спортивных услуг, с хулиганским поведением болельщиков во время спортивных соревнований, организацией массовых беспорядков, сопровождающихся насилием, погромами, поджогами, уничтожением имущества, применением огнестрельного оружия, взрывчатых веществ или взрывных устройств и т.д. Большая ответственность в этих случаях лежит на правильной организации и координирующей деятельности ОСО - физкультурно-спортивных клубов, добровольных спортивных обществ и спортивных федераций.

Постоянно встречающимися и специфическими для сферы физической культуры и спорта являются преступления, предусмотренные ст. 184 УК РФ, которая устанавливает ответственность за подкуп спортсменов, спортивных судей, тренеров, руководителей команд и других участников или организаторов спортивных соревнований. К сожалению, как показывает практика, указанная группа составов преступлений не имеет своего процессуального продолжения, заканчиваясь на стадии прокурорской проверки <30>.

<30> См.: Долгов М.Ф. Спортивное законодательство и проблемы его развития // Государство, право, управление: Сборник научных статей. Пенза: ПДЗ, 2010. С. 44.

Литература

1. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону "О физической культуре и спорте в Российской Федерации". М.: Юстицинформ, 2009.

2. Братановский С.Н. Организационно-правовые основы спорта в России. Научная книга, 2010.

3. Васькевич В.П. Гражданско-правовое регулирование отношений в области профессионального спорта: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006.

4. Гризоглазов К.В. Нужны ли узаконенные барьеры? // Спортивный вестник. 2008. N 4.

5. Долгов М.Ф. Спортивное законодательство и проблемы его развития // Государство, право, управление: Сборник научных статей. Пенза: ПДЗ, 2010.

6. Жданович Т.Г. Комментарий к Федеральному закону от 29 апреля 1999 года N 80-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" / Т.Г. Жданович, О.А. Шевченко // СПС "Гарант".

7. Мельник Т.Е. Государственный контроль за деятельностью спортивных федераций: правовые аспекты // Спорт: экономика, право, управление. 2008. N 3.

8. Романовская О.В. Правовой статус спортивных федераций в Российской Федерации // Спорт: экономика, право, управление. 2010. N 2.

9. Савостин А.А. Лицензирование и аккредитация // Право и экономика. 2004. N 1.

10. Спектор Е.И. Правовое регулирование режима аккредитации // Право и экономика. 2004. N 1.

11. Узелькевич М.Б. Правовые основы лицензирования и аккредитации в спорте // Современная юридическая литература и правоприменение: Сборник научных статей. Саратов: СГАП, 2010.

12. Хлистун Ю.В. Комментарий к Федеральному закону от 4 декабря 2007 г. N 329 "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" / Ю.В. Хлистун, С.Н. Братановский // СПС "Гарант".