

ЗАКЛЮЧЕНИЕ СПЕЦИАЛИСТА
в отношении Инструкции по технике безопасности при занятиях
на скалодроме ЦСКА 2019 года

Российская Федерация, г. Москва.

«31» октября 2022 года.

ОСНОВАНИЕ

Обращение гражданки Г. _____, _____ г.р..

Для независимого исследования гражданкой Г. представлена Инструкция по технике безопасности при занятиях на скалодроме ЦСКА, утвержденная Президентом Федерации скалолазания России Б. (далее – Инструкция) в 2019 г.

Инструкция представлена в виде ксерокопии документа, не позволяющей с достаточной достоверностью определить на титульном листе Инструкции нумерацию цифр, указывающих на дату и месяц утверждения Инструкции.

СПЕЦИАЛИСТ

Сараев Владимир Васильевич, 07.02.1960 г.р., кандидат юридических наук, директор ООО «Право Бизнес Система» (г. Москва), руководитель Центра по научному обеспечению уголовно-правового воздействия на преступления в сфере спорта¹, член Комиссии по спортивному праву Ассоциации юристов России, член Российской академии юридических наук, член Экспертного совета по физической культуре и спорту при Комитете Совета Федерации по социальной политике².

Опыт работы в сфере физической культуры и спорта: с 2000 года (22 года).

Опыт научно-исследовательской деятельности: с 2006 года – по наст. вр.

Опыт экспертной деятельности по вопросам физической культуры и спорта при Комитете Совета Федерации по социальной политике: с 2010 года – по наст. вр.

Автор кандидатской диссертации «Уголовно-правовая охрана современного профессионального спорта в России» (2009 г.).

¹ Центр по научному обеспечению уголовно-правового воздействия на преступления в сфере спорта.[Сайт].[2022]. URL: www.sportscime.ru

² Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Комитет Совета Федерации по социальной политике. Экспертный совет по физической культуре и спорту.[Официальный сайт].[2022]. URL : http://social.council.gov.ru/structure/advisory_councils/sport/54160/

Специалист _____

Руководитель нового научного направления и формирующейся школы, специализирующихся на уголовно-правовых и административно-правовых аспектах регулирования спорта³.

Автор опубликованных научных трудов – 55 (пятидесяти пяти), из них отраженных в Российском индексе научного цитирования (РИНЦ) – 44 (сорока четырех)⁴.

Адрес регистрации: _____.

Моб. +7 (913) 628-1314, +7 (925) 806-0090; e-mail: vladimir_saraev@bk.ru

ВОПРОС, ПОДЛЕЖАЩИЙ РАЗРЕШЕНИЮ

1. Является ли данная Инструкция нормой общероссийской спортивной федерации, подлежащей неукоснительному исполнению как нормативный акт, принятый для регулирования правоотношений в соответствующем виде спорта (спортивной дисциплине) согласно спортивному законодательству Российской Федерации?

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ ЧАСТЬ

Этапы исследования:

1. Сбор и исследование открытой целевой правовой информации, определение границ нормативно-правовой базы, непосредственное изучение нормативных правовых актов, определение их буквального содержания и смысла истолкования, включая, судебного и/или доктринального толкования.
2. Правовой анализ выявленной информации и сведений, оценка результатов правового анализа, непосредственная разработка и составление заключения специалиста.

Особенности проведения исследования:

1. Специалистом не проводится широкое правовое исследование материалов (документов) отраслевой принадлежности, прямо не относящейся к предмету обращения.
2. Специалистом не осуществляется обобщение практики (уголовной, административной, судебной и др.), не формируется тематический банк данных.
3. Специалист допускает научное обеспечение и поддержку выводов исследования.

³ Кузнецов М.Н. Научные школы в спортивном праве и в государственном управлении спортом в России: история и современное положение дел // Право и государство: теория и практика. 2018. С. 127.

⁴ Научная электронная библиотека Elibrary.ru.[Электронный портал].[2022] // URL: https://elibrary.ru/author_items.asp?authorid=771913 (дата обращения: 31.10.2022).

Специалист _____

4. Специалист допускает экспертность собственных суждений как совокупности профессиональных знаний, умений и авторского видения.

Интернет-ресурсы и справочно-правовая программа:

1. Федеральная налоговая служба Российской Федерации. Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ). [Официальный сайт]. URL: <https://egrul.nalog.ru/about.html>
2. Министерство спорта Российской Федерации. [Официальный сайт]. URL: <https://minsport.gov.ru>
3. Федерация скалолазания России. [Официальный сайт]. URL: <https://rusclimbing.ru>
4. СПС «Гарант».
5. СПС «КонсультантПлюс».

Основные источники (литература и нормативные правовые акты):

1. Алексеев С.В. Спортивное право России: учебник / С.В. Алексеев; под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2016. 1055 с.
2. Спортивное право России: учебник / Блажеев В.В., Байрамов В.М. [и др.]; отв. ред. Д.И. Рогачев. М.: Проспект, 2016. 640 с.
3. Братановский С.Н., Майстровой В.В. Государственный контроль за деятельностью общественных спортивных объединений в России (часть 2) // Спорт: экономика, право, управление. 2013. № 4. С. 35-44.
4. Жабин Н.А. Правовой статус спортивных федераций в России // Юридический мир. 2011. № 9. С. 52-54.
5. Мельник Т.Е. Государственный контроль за деятельностью спортивных федераций: правовые аспекты // Спорт: экономика, право, управление. 2008. № 3. С. 22-25.
6. Романовская О.В. Правовой статус спортивных федераций в Российской Федерации // Спорт: экономика, право, управление. 2010. № 2. С. 18-22.
7. Конституция Российской Федерации⁵.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ⁶, часть вторая от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ⁷.

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

9. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ⁸.
10. Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁹.
11. Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹⁰.
12. Федеральный закон от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»¹¹.
13. Приказ Министерства спорта Российской Федерации от 01.08.2014 г. № 662 (ред. от 20.12.2018) «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» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.08.2014 г. № 33457)¹².

Описательная часть:

Общероссийская общественная организация «Федерация скалолазания России» (далее – ФСР) (ИНН 7704203190, ОГРН 1037739562420) создана 07.12.1998 г. Место нахождения: г. Москва, наб. Лужнецкая, д. 8. Президент Б.

ФСР определяет по ОКВЭД – 2014 Ред. 2 («ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности» (утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 г. № 14-ст) свой основной вид экономической деятельности «Деятельность прочих общественных организаций, не включенных в другие группировки — 94.99».

ФСР имеет государственную аккредитацию в качестве общероссийской спортивной федерации (Приказ Минспорта России от 06.05.2022 г. № 409)¹³.

Согласно статье 5 Федерального закона от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 329-ФЗ) законодательство о физической культуре и спорте основывается на Конституции Российской Федерации и

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст.6242.

¹² Российская газета. 27 августа 2014 года (№ 193); Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 25.01.2019.

¹³ Министерство спорта Российской Федерации. Перечень общероссийских спортивных федераций. [Официальный сайт]. URL: <https://minsport.gov.ru/sport/high-sport/gosudarstvennaya-akk/> (дата обращения: 10.10.2022).

состоит из ФЗ № 329-ФЗ, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. По вопросам деятельности в области физической культуры и спорта принимаются муниципальные правовые акты, которые не могут противоречить ФЗ № 329-ФЗ.

ФЗ № 329-ФЗ содержит положения, отсылающие к нормам, утверждаемым общероссийскими спортивными федерациями. Данные нормы имеют бланкетный характер, при этом ФЗ № 329-ФЗ не дает правового определения понятию «норма общероссийской спортивной федерации». Общепринято теоретически считать, что норма общероссийской спортивной федерации является элементом правового регулирования общественных отношений в области физической культуры и спорта. Норма общероссийской спортивной федерации в возможности своей реализации неразрывно связана с принятием Министерством спорта Российской Федерации решения о государственной аккредитации общественной организации для наделения ее статусом общероссийской спортивной федерации¹⁴.

Отсылки на нормы общероссийских спортивных федераций в ФЗ № 329-ФЗ, например, в пункте 12.7. части 1 статьи 16, в части 3 статьи 19.1., в Трудовом кодексе Российской Федерации, например, в части 2 статьи 348.12. позволяют доктринально определить нормы общероссийских спортивных федераций как регулятивные нормативные акты, когда они утверждаются в отношении неопределенного круга лиц, имеют обязательный характер к исполнению и др.

Правовой анализ нормативных правовых актов и имеющиеся доктринальные толкования отдельных правоведов, позволяют отнести нормы общероссийских спортивных федераций к источникам спортивного права.

Профессор С.В. Алексеев аргументировано называет их «нормативными актами российских организаций физкультурно-спортивной сферы»¹⁵, ссылаясь в основание своего утверждения на пункт 3 статьи 3 ФЗ № 329-ФЗ, определивший среди основных принципов

¹⁴ Приказ Министерства спорта Российской Федерации от 01.08.2014 г. № 662 (ред. от 20.12.2018) «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» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.08.2014 г. № 33457) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Алексеев С.В. Спортивное право России: учебник / С.В. Алексеев; под ред. П.В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право, 2016. С. 177-178.

законодательства о физической культуре и спорте принцип сочетания государственного регулирования отношений в области физической культуры и спорта с саморегулированием таких отношений субъектами физической культуры и спорта¹⁶.

Общероссийские спортивные федерации являются некоммерческими организациями согласно законодательству Российской Федерации¹⁷ и прежде при государственной регистрации юридического лица создаются в организационно-правовой форме общественной организации как требует положение статьи 14 ФЗ № 329-ФЗ. Необходимость подобного алгоритма не вызывает противоречий у спортивных специалистов и правоведов¹⁸.

Нормативность акта общероссийской спортивной федерации требует соблюдения требований по его утверждению (принятию) в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – ФЗ № 7-ФЗ) и Федеральным законом от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – ФЗ № 82-ФЗ), так как ФЗ № 329-ФЗ законодательно не регулирует данные действия общероссийской спортивной федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 ФЗ № 7-ФЗ данный федеральный закон определяет особенности гражданско-правового положения некоммерческих организаций отдельных организационно-правовых форм, видов и типов. Согласно пункту 2 статьи ФЗ № 7-ФЗ федеральный закон применяется по отношению ко всем некоммерческим организациям, созданным или создаваемым на территории Российской Федерации, постольку, поскольку иное не установлено настоящим федеральным законом и иными федеральными законами.

¹⁶ Федеральный закон от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

¹⁷ Мельник Т.Е. Государственный контроль за деятельностью спортивных федераций: правовые аспекты // Спорт: экономика, право, управление. 2008. № 3. С. 22-25; Романовская О.В. Правовой статус спортивных федераций в Российской Федерации // Спорт: экономика, право, управление. 2010. № 2. С. 18-22; Жабин Н.А. Правовой статус спортивных федераций в России // Юридический мир. 2011. № 9. С. 52-54.

¹⁸ Братановский С.Н., Майстровой В.В. Государственный контроль за деятельностью общественных спортивных объединений в России (часть 2) // Спорт: экономика, право, управление. 2013. № 4. С. 35-44.

Указанные правовые нормы отражают предмет регулирования и область действия ФЗ № 7-ФЗ. В связи с тем, что ФЗ № 329-ФЗ не содержит иные положения, утверждение актов некоммерческой организации должно осуществляться в соответствии с ФЗ № 7-ФЗ.

Согласно абзацу 11 пункта 3 статьи 29 ФЗ № 7-ФЗ вопросы, отнесенные федеральным законом и иными федеральными законами к исключительной компетенции высшего органа управления некоммерческой организацией, не могут быть переданы им для решения другим органам некоммерческой организации, если иное не предусмотрено настоящим федеральным законом или иными федеральными законами.

Определение приоритетных направлений деятельности некоммерческой организации в соответствии с ФЗ № 7-ФЗ относится к исключительной компетенции высшего органа управления некоммерческой организации.

В соответствии с абзацем 3 статьи 8 ФЗ № 82-ФЗ высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

После государственной регистрации общественной организации ее постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественной организации и исполняет ее обязанности в соответствии с уставом.

Принятие нормативного акта общественной организации, а в случае с предметом настоящего исследования – нормы общероссийской спортивной федерации, может быть осуществлено по законодательно определенной исключительной компетенции органов управления только высшим руководящим органом или постоянно действующим руководящим органом общественной организации.

Единоличный исполнительный орган или коллегиальный исполнительный орган общественной организации не имеет в силу федерального закона такой компетенции.

Согласно предоставленному на исследование документу, Инструкция была утверждена Президентом ФСР, что лишает ее характера и признаков нормы общероссийской спортивной федерации.

Официальный сайт ФСР в разделе «Документы-Решения президента, президиума, совета» не содержит перечня принятых актов за 2019 год.

При этом, за 2021 год на сайте размещены: протокол №9 от 28.05.2021 - Об утверждении инструкции по технике безопасности при занятиях скалолазанием на естественном рельефе, протокол №9 от 28.05.2021 - Приложение - Инструкция по технике безопасности на естественном рельефе.

Специалист _____

Из информации видно, что утверждение инструкции по технике безопасности при занятиях скалолазанием в 2021 году принималось коллегиальным исполнительным органом общественной организации.

Специалист в процессе текущего исследования отмечает, что утверждение инструкции по технике безопасности при занятиях скалолазанием, начиная с 2021 года правлением ФСР противоречит уставу ФСР, а именно подпункту 7.29.3. пункта 7.29., относящего утверждение требований и норм скалолазания к исключительной компетенции постоянно действующего руководящего коллегиального органа ФСР - Совета в период между заседаниями Конференциями.

В отношении Инструкции 2019 года, исходя из буквальных реквизитов документа, специалист допускает, что акт утверждался единолично Президентом ФСР, что не соответствует требованиям законодательства Российской Федерации.

ВЫВОД

1. Инструкция по технике безопасности при занятиях на скалодроме ЦСКА, утвержденная Президентом Федерации скалолазания России Б. в 2019 году, не может признаваться нормой общероссийской спортивной федерации, приобретшей характер нормативного акта обязательного к исполнению в соответствующем виде спорта (спортивной дисциплине) и устанавливающего определенные правила и ограничения.

РЕКОМЕНДАЦИЯ ФСР (по согласованию): утверждение требований и норм скалолазания, локальных нормативных актов ФСР осуществлять в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и подпункта 7.29.3. пункта 7.29. устава ФСР в пределах исключительной компетенции Совета ФСР как постоянно действующего руководящего коллегиального органа ФСР.

ПОСЛЕДЕЙСТВИЕ (по согласованию): сообщить о выявленных недостатках в Министерство спорта Российской Федерации, осуществляющее государственный контроль в форме государственной аккредитации общественных организаций для наделения их статусом общероссийских спортивных федераций.

ПРИЛОЖЕНИЕ:

1. Копия Инструкции по технике безопасности при занятиях на скалодроме ЦСКА 2019 г. – на 10 л.
2. Справка с места работы – на 1 л.

Специалист _____

3. Копия диплома ДКН № 105175 о присуждении ученой степени кандидата юридических наук – на 1 л.
4. Копия свидетельства члена Российской академии юридических наук № 561 – 1 л.
5. Перечень научных трудов – на 9 л.

_____ (В.В. Сараев)

(исполнено на 9 (девяти) л.)

31.10.2022 г.

Специалист _____