

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЖУРБА Марина Анатоліївна

УДК 342.951:(351.85:796) (477)

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ
У ГАЛУЗІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право
081 – право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ М.А.Журба

Науковий керівник
доктор юридичних наук, професор, академік
КІВАЛОВ Сергій Васильович

Одеса – 2017

АНОТАЦІЯ

Журба М.А. Публічне управління у галузі фізичної культури і спорту.
– Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; інформаційне право; фінансове право» (081 – Право). – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2017.

Дисертація є одним із перших монографічних досліджень теоретико-методологічних та організаційно-правових засад публічного управління у галузі фізичної культури і спорту в умовах оптимізації органів публічного управління та адаптації вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем.

Уперше: а) визначено, що сервісно-упорядковуючий вплив – це організаційно-розпорядча та забезпечувально-сприяюча діяльність суб'єктів публічного управління щодо створення належних правових, організаційних, матеріальних і фінансових умов для реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб; б) визначено, що публічне управління у галузі фізичної культури і спорту – це сервісно-упорядковуючий вплив органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів (установ, організацій, фізичних осіб), яким делеговано відповідні повноваження щодо забезпечення реалізації рівного доступу до фізкультурно-спортивної діяльності; в) запропоновано віднести до невід'ємних характеристик поняття «спорт» ознаку «непередбачуваності спортивного протистояння», як одного з елементів змагальності; г) визнано дискусійним трактування поняття «спорт» як складової поняття «фізична культура», оскільки останню спрямовано на забезпечення лише рухової активності людини (її фізичних показників), а не інтелектуальних, технічних чи інших досягнень, що є характерними для поняття «спорт»; д) встановлено недоцільність законодавчого групування видів спорту (олімпійські, неолімпійські, інвалідів) у зв'язку з порушенням вимоги

єдності критерію класифікації; ж) виявлено недотримання принципу «гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту» у випадках нормативно-правової заборони займатися інструкторською та суддівською практикою у спорті окремим видам осіб, які займаються публічною діяльністю.

Визначено, що спорт не є монолітним соціальним інститутом, він поділяється на види, групи видів і напрямки. Групування видів спорту (олімпійські, не олімпійські, для інвалідів) здійснюється не за однією підставою, і в результаті мають місце різнорівневі групи, а один вид спорту може зараховуватися до декількох із них (баскетбол, шахи, шашки тощо відносять і до олімпійських видів, і до видів спорту інвалідів). Сам понятійний ряд – олімпійські види спорту, неолімпійські види спорту та види спорту інвалідів – відразу є еkleктичним, оскільки містить дві взаємовиключні категорії та ще й третю, хоча вичерпне охоплення змісту будь-якої тематики завжди відбувається за допомогою тези та антитези, які не допускають третього варіанту.

Встановлено, що ускладнює класифікацію видів спорту Закон «Про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» щодо визнання національних видів спорту» від 25 травня 2017 р., який передбачає введення додаткової групи: «національні види спорту – види спорту, засновані на національно-культурних традиціях України». Підтримуючи у цілому ідею популяризації вітчизняних традицій у контексті здорового способу життя і фізичної культури, необхідно суттєво удосконалити правові основи нововиокремлених національних видів спорту, оскільки вони на теперішній час: не передбачають чітких об'єктивних критеріїв виокремлення національних видів спорту; не супроводжуються визначенням правових наслідків віднесення видів спорту до національних; не враховують факту визнання, та є зарахування до іншої групи – неолімпійські види спорту – деяких заснованих на українських традиціях видів спорту (українська боротьба на поясах, хортинг тощо), що породжує нові герменевтичні проблеми (зокрема, питання розмежування

національних та неолімпійських видів спорту, останні з яких містять окремі протиборства національно-культурного характеру).

Виокремлено такі проблемні питання Закону «Про фізичну культуру і спорт», як базового галузевого нормативно-правового акта, щодо: 1) його належного втілення з урахуванням того, що чимало зважених і нагальних приписів залишаються знехтуваними і на рівні підзаконних нормативних актів методичного характеру (Типові навчальні плани загальноосвітніх навчальних закладів, Державні стандарти професійно-технічної освіти), і на практиці, особливо у загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах щодо недотримання ч. 5 ст. 26 Закону («уроки з фізичної культури є обов'язковими і проводяться не менше трьох разів на тиждень»). Подібна ситуація вимагає внесення змін до відповідних підзаконних актів та приведення їх у відповідність до Закону «Про фізичну культуру і спорт»; 2) його належного підзаконного супроводження. Мають місце численні випадки: а) відтворення підзаконними актами змісту Закону без забезпечення будь-якої деталізації правових приписів, що призводить лише до беззмістовного накопичення нормативного матеріалу і, як наслідок, ускладнення правозастосування; б) неприйняття необхідних підзаконних актів у сфері фізичної культури та спорту (так, Перелік показників стану розвитку фізичної культури і спорту затверджує Міністерство молоді та спорту України, але подібний акт поки що не затверджений і сфера залишається без чіткого переліку показників стану свого розвитку).

Визначено за необхідне доповнити систему законодавчо закріплених принципів державної політики у галузі фізичної культури і спорту принципами верховенства права та законності; автономії спорту (перше нормативне закріплення цього принципу у вітчизняному законодавстві відбулося на рівні галузевого антикорупційного закону); гарантування рівних прав та можливостей громадян у галузі фізичної культури і спорту.

Встановлено, що до суб'єктів публічного управління у галузі фізичної культури і спорту належать органи виконавчої влади центрального і місцевого

рівнів, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти (установи, організації, фізичні особи), яким делеговано відповідні повноваження. Водночас, ст. 5 Закону «Про фізичну культуру і спорт» визначає, що державне управління у цій галузі покладено тільки на Міністерство молоді та спорту України, а інші державні органи та органи місцевого самоврядування тільки сприяють відповідному процесові, однак не є суб'єктами управління. Таке положення цього Закону не відповідає як положенням інших законодавчих актів, так і доктринальним засадам децентралізації.

Визначено, що Законом «Про фізичну культуру і спорт» передбачено два неконкретизованих у своєму формулюванні центральних органи виконавчої влади у галузі фізичної культури і спорту: «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у галузі фізичної культури та спорту» і «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту». На теперішній час фактично один орган – Міністерство молоді та спорту України – об'єднує в собі (компетенційно) два передбачених законом «центральный органи» та їх повноваження. Утворення предметної компетенції Міністерства молоді та спорту шляхом поєднання законних моделей двох абстрактних органів є цілком допустимим і навіть необхідним (для реального дотримання конституційного повноваження Кабінету Міністрів України утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відомства). У ряді випадків це має наслідком зменшення кількості дій у межах однієї процедури (наприклад, затвердження переліку баз олімпійської та паралімпійської підготовки відбувається Урядом на основі подання міністерства, а не «подання» одного абстрактного органу, на підставі пропозицій іншого, як це передбачено законодавством).

Визначено, що передбачені статусним положенням юрисдикційні повноваження Мінмолодьспорту (встановлювати відповідальність і санкції за корупційні правопорушення у галузі, застосовувати встановлені нормативними актами компетентних спортивних організацій санкції) є «квазіюрисдикційними», адже пов'язані із встановленням та застосуванням

санкцій спортивно-корпоративного, а не деліктно-правового характеру. Як правило, втілювати/призначати спортивні санкції компетентні міжнародні спортивні організації, їх робочі органи або національні федерації, а тому повноваження на застосування таких заходів впливу Мінмолодьспортом є безперспективним та неієвим.

Встановлено, що окремі спортивні федерації (Федерація футболу України, Федерація гандболу України, Федерація легкої атлетики України тощо), які створюються юридичними особами приватного права, мають організаційно-правовий статус громадської спілки, хоча, відповідно до ст. 20 Закону «Про фізичну культуру і спорт», спортивні федерації – це громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості. Таким чином, термінологія Закону «Про фізичну культуру і спорт» не завжди відповідає Закону «Про громадські об'єднання», що потребує внесення відповідних змін до першого. Окрім того, Закон «Про фізичну культуру і спорт» передбачає створення ряду фізкультурно-спортивних об'єднань із «забороненою» Законом «Про громадські об'єднання» назвою «комітет»: Національного олімпійського комітету України, Національного комітету спорту інвалідів України, Спортивного комітету України (ст.ст. 20, 23, 25, 37). Відповідні комітети було передбачено та правомірно створено до 2012 р. (прийняття акта вищої юридичної сили для громадських об'єднань), а їх назви прямо закріплено більш спеціальним, якого не було змінено під час прийняття загального, законом.

Ключові слова: фізична культура, спорт, вид спорту, спортсмен, спортивні федерації, Міністерство молоді та спорту України, допінг-контроль, антидопінгова діяльність, ставки на спорт, Олімпійські ігри.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Статті у фахових періодичних виданнях:

1. Журба М.А. Принцип доступності фізичної культури і спорту: правовий аспект реалізації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 6. С. 80–85.

2. Журба М.А. Правові засади масового спорту в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2016. № 41. С. 20–23.

3. Журба М.А. Правовое регулирование занятий физической культурой и спортом людей с ограниченными возможностями. *Leges si Vista*. 2016. № 9/2(297). С. 41–44.

4. Журба М.А. Цивільна відповідальність у галузі фізичної культури і спорту. *Науковий вісник публічного та приватного права* : зб. наук. праць. Вип. 1. Київ : Наук.-дослід. ін.-т публіч. права. 2017. С. 42–47.

5. Журба М.А. Зарубіжний досвід державного регулювання сфери фізичної культури і спорту. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Вип. 79. 2017. С. 51–57.

6. Журба М.А. Особливості адміністративно-правового статусу громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. № 43. С. 47–52.

Публікації апробаційного характеру:

1. Журба М.А. Про стан розробки проблематики державного управління у сфері фізичної культури та спорту. *Верховенство права очима правників-початківців* : матеріали Всеукр. наук. конф. студ. та аспір. (м. Одеса, 3 груд. 2016 р.). У 2 т. Т. 1 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : Юрид. л-ра, 2016. С. 84–86.

2. Журба М.А. Локальний рівень нормативно-правового забезпечення розвитку фізичної культури і спорту в Україні. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 травня 2016 р.). У 2 т. Т. 1. / відп. ред. М.В. Афанасьєва. Одеса : Юрид. л-ра, 2016. С. 293–295.

3. Журба М.А. Новели кримінальної відповідальності у сфері фізичної культури. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасне, майбутнє* :

матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 трав. 2017 р.). У 2 т. Т. 1.
/ відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2017. С. 312–314.

SUMMARY

Zhurba M.A. Public administration in the field of physical culture and sports. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for a scientific degree of a Candidate of Science of Law on specialty 12.00.07 “Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law” (081 - Law). – National University “Odesa Law Academy”, Odesa, 2017.

The dissertation is one of the first in the national science monographic researches of theoretical and methodological and organizational legal principles of public administration in the field of physical culture and sports in the conditions of optimization of public administration bodies and adaptation of domestic legislation to the standards of the European Union. As a result of the research there are formulated a number of provisions and conclusions proposed personally by the applicant.

For the first time: a) it is determined that the service-regulating influence is the organizational, administrative and provisioning-promoting activity of the subjects of public administration in creating the proper legal, organizational, material and financial conditions for the realization of the rights and freedoms of individuals and legal entities; b) it is determined that public administration in the field of physical culture and sports is a service-regulating influence of the executive bodies, local governments, as well as other subjects (institutions, organizations, individuals), which are delegated the relevant powers to ensure the implementation of equal access to the sports activities; c) it is proposed to attribute to the inalienable characteristics of the concept “sport” the sign of “unpredictability of a sports opposition” as one of the elements of competition; d) the concept of “sport” as the constituent of the term “physical culture” is recognized as a controversial interpretation, since the last is aimed at providing only motor activity of a person (its physical indicators), but not intellectual, technical or other achievements that are characteristic of the concept of

“sport”; d) the inadmissibility of the legislative grouping of sports (Olympic, non-Olympic, and disabled) is established in connection with violation of the requirement of unity of the classification criterion; g) it is revealed the violation of the principle of “guaranteeing equal rights and opportunities of citizens in the field of physical culture and sport” in cases of legal and normative prohibition to engage in instructor and judge practice in sports for certain types of persons engaged in public activities.

It is defined that sport is not a monolithic social institution, it is divided into species, groups of species and trends. Grouping of sports (Olympic, not Olympic, for the disabled) is carried out not on one basis, and as a result there are multi-level groups, and one sport can be credited to several of them (basketball, chess, checkers, etc., also belong to the Olympic species, and to the types of sports disabled). The concept series – the Olympic sports, the non-Olympic sports and the sports of the disabled – is immediately eclectic, since it contains two mutually exclusive categories and the third one, although the exhaustive coverage of the content of any subject is always carried out with the help of theses and antitheses, which do not allow the third option.

It is established that it complicates the classification of sports The Law “On Amendments to the Law of Ukraine “On Physical Culture and Sport” on the recognition of national sports” of 25 May 2017, which provides the introduction of an additional group: “national sports – sports, founded on the national-cultural traditions of Ukraine”. Maintaining the idea of popularizing domestic traditions in the context of healthy lifestyles and physical culture, it is necessary to substantially improve the legal basis of the newly separated national sports, since they currently do not provide clear, objective criteria for the selection of national sports; there are not accompanied by definitions of legal consequences of attributing sports to national ones; it is not taken into account the fact that they are recognized, and are enlisted in another group – non-Olympic sports – some of the sports based on Ukrainian traditions (Ukrainian belt fighting, horting, etc.), which gives rise to new hermeneutical problems (in particular, the issue of the distinction between national and non-Olympic sport, the last of which there are separate confrontations of national-cultural character).

The following problematic issues of the Law “On Physical Culture and Sport” as the basic sectoral normative legal act are set out in relation to: 1) its proper implementation, taking into account that many of the weighted and urgent requirements remain neglected and at the level of subordinate normative acts of a methodical nature (Typical educational curricula of general educational institutions, State standards of vocational education), and in practice, especially in general and vocational schools for non-compliance with Part 5 of Art. 26 of the Law (“physical education lessons are obligatory and conducted at least three times a week”). A similar situation requires the introduction of amendments to the relevant by-laws and bringing them in line with the Law “On Physical Culture and Sports”; 2) its proper subordinate support. There are numerous cases: a) the reproduction of by-laws of the contents of the Law without providing any detail of legal requirements, which results only in the meaningless accumulation of normative material and, as a consequence, complication of enforcement; b) the rejection of the necessary regulations in the sphere of physical culture and sports (for example, the List of indicators of the state of development of physical culture and sports is approved by the Ministry of Youth and Sports of Ukraine, but such an act is not yet approved and the field remains without a clear list of indicators of the state of its development).

It is determined as necessary to supplement the system of legally established principles of state policy in the field of physical culture and sport with the principles of the rule of law and legality; the autonomy of sport (the first normative consolidation of this principle in domestic legislation took place at the level of the sectoral anti-corruption law); guarantee of equal rights and opportunities of citizens in the field of physical culture and sports.

It is established that the bodies of executive power at the central and local levels, bodies of local self-government and other entities (institutions, organizations, individuals), which are delegated the relevant powers, belong to the subjects of public administration in the field of physical culture and sports. At the same time, Art. 5 of the Law “On Physical Culture and Sports” stipulates that public administration in this field is entrusted only to the Ministry of Youth and Sports of Ukraine, while other

state bodies and bodies of local self-government only contribute to the relevant process, but are not subjects of administration. Such a provision of this Law does not correspond to both the provisions of other legislative acts and the doctrinal principles of decentralization.

It is determined that the Law “On Physical Culture and Sports” provides two non-expressive in its formulation of the central bodies of executive power in the field of physical culture and sports: “the central executive body, which ensures the formation of state policy in the field of physical culture and sports” and “central executive body, implementing the state policy in the sphere of physical culture and sports”. At present, in fact, one body – the Ministry of Youth and Sports of Ukraine – unites (competently) two “central bodies” envisaged by the law and their powers. Formation of the substantive competence of the Ministry of Youth and Sport by combining the legal models of two abstract bodies is quite permissible and even necessary (for real compliance with the constitutional authority of the Cabinet of Ministers of Ukraine to form, reorganize and liquidate departments). In some cases, this results in a decrease in the number of actions within a single procedure (for example, the approval of the list of Olympic and Paralympic training is carried out by the Government on the basis of the submission of the ministry, rather than the “submission” of one abstract authority, based on proposals of the other, as stipulated by the legislation).

It is determined that the statutory provisions mandated by the Ministry of Youth and Sport (to establish liability and sanctions for corruption offenses in the field, to apply the sanctions foreseen by normative acts of competent sports organizations) are “quasi-divisors”, as they are related to the establishment and application of sports and corporate sanctions, not delinquency-legal nature. As a rule, competent international sports organizations, their working bodies or national federations implement / impose sports sanctions, and therefore the authority to apply such measures of influence by the Ministry of Youth and Sport is unpredictable and ineffective.

It is established that separate sports federations (Football Federation of Ukraine, Handball Federation of Ukraine, Ukrainian Athletics Federation, etc.), which are created by legal entities of private law, have the organizational and legal status of a public union, although according to Art. 20 of the Law “On Physical Culture and Sports”, sports federations are public organizations of physical culture and sports orientation. Thus, the terminology of the Law “On Physical Culture and Sports” does not always conform to the Law “On Public Associations”, which requires the introduction of appropriate amendments to the first one. In addition, the Law “On Physical Culture and Sports” stipulates the creation of a number of sports associations with the “prohibited” Law “On Public Associations” under the name “Committee”: the National Olympic Committee of Ukraine, the National Committee of Sports of the Disabled of Ukraine, the Sports Committee Ukraine (Articles 20, 23, 25, 37). The relevant committees were envisaged and legally established by 2012 (adoption of an act of higher legal force for public associations), and their names were directly affiliated with a special one, which was not changed during the adoption of the general law.

Key words: physical culture, sport, sports, sportsman, sports federations, Ministry of Youth and Sport of Ukraine, doping control, anti-doping activity, sports betting, Olympic games.

LIST OF APPLICANT PUBLICATIONS

Publications in professional editions:

1. Журба М.А. Принцип доступності фізичної культури і спорту: правовий аспект реалізації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 6. С. 80–85.
2. Журба М.А. Правові засади масового спорту в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2016. № 41. С. 20–23.
3. Журба М.А. Правовое регулирование занятий физической культурой и спортом людей с ограниченными возможностями. *Leges si Vista*. 2016. № 9/2(297). С. 41–44.

4. Журба М.А. Цивільна відповідальність у галузі фізичної культури і спорту. *Науковий вісник публічного та приватного права* : зб. наук. праць. Вип. 1. Київ : Наук.-дослід. ін.-т публіч. права. 2017. С. 42–47.

5. Журба М.А. Зарубіжний досвід державного регулювання сфери фізичної культури і спорту. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Вип. 79. 2017. С. 51–57.

6. Журба М.А. Особливості адміністративно-правового статусу громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. № 43. С. 47–52.

Publications of approbatory nature:

1. Журба М.А. Про стан розробки проблематики державного управління у сфері фізичної культури та спорту. *Верховенство права очима правників-початківців* : матеріали Всеукр. наук. конф. студ. та аспір. (м. Одеса, 3 груд. 2016 р.). У 2 т. Т. 1 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : Юрид. л-ра, 2016. С. 84–86.

2. Журба М.А. Локальний рівень нормативно-правового забезпечення розвитку фізичної культури і спорту в Україні. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 травня 2016 р.). У 2 т. Т. 1. / відп. ред. М.В. Афанасьєва. Одеса : Юрид. л-ра, 2016. С. 293–295.

3. Журба М.А. Новели кримінальної відповідальності у сфері фізичної культури. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасне, майбутнє* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 трав. 2017 р.). У 2 т. Т. 1. / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2017. С. 312–314.

ЗМІСТ

| | |
|---|------------|
| ВСТУП | 4 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ І ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ | 13 |
| 1.1. Стан наукового дослідження публічного управління у галузі фізичної культури і спорту | 13 |
| 1.2. Галузь фізичної культури і спорту як об'єкт публічного управління..... | 27 |
| 1.3. Правові засади публічного управління у галузі фізичної культури і спорту | 42 |
| РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ | 78 |
| 2.1. Система суб'єктів публічного управління у галузі фізичної культури і спорту | 78 |
| 2.2. Міністерство молоді та спорту України як суб'єкт публічного управління у галузі фізичної культури і спорту..... | 92 |
| 2.3. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного управління у галузі фізичної культури і спорту | 111 |
| 2.4. Громадські суб'єкти публічного управління у галузі фізичної культури і спорту | 124 |
| РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ І СПОРТОМ В УКРАЇНІ..... | 140 |
| 3.1. Форми публічного управління у галузі фізичної культури і спорту в Україні..... | 140 |
| 3.2. Методи публічного управління фізичною культурою і спортом..... | 149 |
| 3.3. Адміністративна відповідальність за проступки у галузі фізичної | |

| | |
|--|------------|
| культури і спорту | 163 |
| ВИСНОВКИ | 173 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 183 |
| ДОДАТОК..... | 216 |

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Спорт – один з найважливіших чинників становлення і розвитку правової демократичної держави, побудови громадянського суспільства. Разом із тим, існуюче вітчизняне законодавство ще не повною мірою задовольняє потреби практичної реалізації завдань і функцій публічної влади у галузі фізичної культури і спорту, не завжди відповідає міжнародним нормам і стандартам. Законодавчого вирішення вимагають питання оновлення змісту майнових і фінансових відносин щодо державної підтримки неприбутковості цієї галузі, вільного розвитку ринку спортивних індустрій і послуг, ефективного використання бюджетних коштів, залучення недержавних джерел фінансування фізичної культури і спорту, подальшої активізації демократичних процесів у ній, які забезпечували б її розвиток за допомогою багатоманітності творчих, господарчих та адміністративно-правових форм. Недостатньою є також розробка юридичною наукою питань, пов'язаних безпосередньо з публічним управлінням у галузі фізичної культури і спорту в Україні.

Вирішення більшості із названих проблем покладається державою на уповноважені органи, головним завданням яких є забезпечення ефективного функціонування галузі на основі пріоритетів державної спортивної політики. На жаль, діяльність системи органів публічного управління фізичною культурою і спортом не відповідає вимогам сьогодення. Це стосується як структури системи цих органів, так і змісту їхньої діяльності, використовуваних форм і методів, організації і координації міжгалузевих зв'язків. Обраний напрямок наукового пошуку припускає перегляд формату сервісно-упорядковуючого впливу на всі сфери суспільного життя, у т.ч. й галузь фізичної культури і спорту, перехід управлінської теорії на рівень практичного публічного управління, інтенсифікацію процесів децентралізації у публічному управлінні, визнання активної ролі громадськості у впорядкуванні соціальних

процесів та становлення дієвих механізмів демократії. Відповідні державно-будівничі тенденції є особливо актуальними для такої галузі публічного управління, як фізична культура та спорт, із пріоритетно координаційним та сервісно-упорядковуючим забезпеченням. Наявність же численних новаційних нормативних актів у цій галузі, які ще не піддавалися доктринальному опрацюванню, робить особливо нагальним це наукове дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Система адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи» (на 2011–2015 рр.) та «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції» (на 2016–2020 рр.), що є складовими частинами тем: «Традиції і новації у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970), «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Мета і завдання дослідження. Відповідно до об'єкта (фізична культура і спорт як соціально-правове явище) і предмета (публічне управління у галузі фізичної культури і спорту) дослідження його метою є теоретико-правова характеристика публічного управління у галузі фізичної культури і спорту, визначення загальнотеоретичних, правових та організаційних засад цього напрямку сервісно-упорядковуючого впливу суб'єктів публічного управління, виявлення колізій та прогалин у нормативному забезпеченні управління галуззю фізичної культури і спорту, розроблення пропозицій щодо їхнього усунення.

Зазначена мета обумовила постановку та вирішення таких завдань:

визначити стан наукового дослідження теоретико-правових питань публічного управління у галузі фізичної культури і спорту та виокремити основні напрямки їх подальшого здійснення;

з'ясувати сутність та структуру галузі фізичної культури і спорту як об'єкта публічного управління, виявити співвідношення спорту та фізичної культури як складових досліджуваної галузі;

охарактеризувати нормативно-правові засади публічного управління у галузі фізичної культури і спорту в Україні;

визначити коло суб'єктів сервісно-упорядковуючого впливу у галузі фізичної культури і спорту;

розкрити компетенційні та організаційні особливості Міністерства молоді та спорту України як основного суб'єкта галузевого управління;

з'ясувати коло та види повноважень органів місцевого самоврядування у публічному управлінні у галузі фізичної культури і спорту, розкрити загальні децентралізаційні тенденції;

визначити коло громадських суб'єктів публічного управління у галузі фізичної культури і спорту, їх повноваження та основні механізми участі у публічній владно-організаційній діяльності;

охарактеризувати роль, ознаки та види форм публічного управління, значення адміністративних договорів;

розкрити зміст методів публічного управління у галузі фізичної культури і спорту, особливості антидопінгового контролю як виду примусових заходів;

охарактеризувати правові засади адміністративної відповідальності за проступки у галузі фізичної культури і спорту;

сформулювати рекомендації, спрямовані на удосконалення чинного законодавства щодо публічного управління у галузі фізичної культури і спорту.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є система підходів, принципів і методів наукового пізнання. У процесі дослідження поняття та сутності галузі та тенденцій її розвитку, нормативних засад публічного управління у галузі фізичної культури і спорту, інституційної основи, форм і методів сервісно-упорядковуючого впливу на галузь використано діалектичний підхід. Вивчення особливостей структури

спорту, статусу громадських суб'єктів публічного управління, змісту застосованих у законодавстві термінів («конфлікт інтересів», «громадські організації», «спортсмен», «посадова особа у сфері спорту», «допінг-контроль», «антидопінговий контроль»), нормативних підстав адміністративної відповідальності, меж застосування Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» здійснено на основі герменевтичного підходу. В основу дослідження покладено такі принципи діалектичного пізнання, як історизм, об'єктивність, конкретність, детермінізм, розвиток, протиріччя тощо. Використано загальнонаукові методи: структурний (п.п. 1.2, 2.1), функціональний (п.п. 2.2, 2.3), системний аналіз (п.п. 1.1, 3.1, 3.2). Формально-логічні методи (аналіз, синтез, дедукція, індукція, аналогія) широко застосовано при опрацюванні доктринальних досягнень з відповідної тематики (п. 1.1), визначенні системи суб'єктів галузевого управління (р. 2), класифікації його форм і методів (п.п. 3.1, 3.2), групуванні видів спорту та міжнародних правових джерел (п.п. 1.2, 1.3), вивченні системи адміністративних санкцій за проступки у галузі (п. 3.3). За допомогою єдності історичного та логічного методів досліджено процеси реорганізації відомства з питань фізичної культури і спорту (п. 2.2), формування системи принципів публічного управління у галузі (п. 1.3). Метод сходження від абстрактного до конкретного застосовано при дослідженні методів і форм публічного управління (п.п. 3.1, 3.2), особливостей складу окремих адміністративних проступків (п. 3.3). Застосовано такий спеціальний метод, властивий юридичній науці, як формально-догматичний, який дозволив проаналізувати норми чинного законодавства, що закріплюють повноваження суб'єктів галузевого управління (п.п. 2.1, 2.2, 2.3), виявити випадки безпідставного виключення з адміністративної-деліктної юрисдикції деяких діянь (п. 3.3).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять праці таких провідних фахівців у галузі адміністративного права, загальнотеоретичної юриспруденції, конституційного права, науки державного управління, фізичної

культури і спорту, як: В.Б. Авер'янов, С.В. Алексєєв, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, В.Є. Білогур, С.А. Вавренюк, І.Л. Гасюк, І.П. Голосніченко, В.Є. Жабаків, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Р.А. Колишко, В.Г. Кононович, Б.А. Кормич, О.М. Коропатов, А.П. Кравченко, В.Є. Куделко, С.О. Кузніченко, А.О. Кухтій, С.В. Ліщук, В.Я. Малиновський, Ю.П. Мічуда, Р.С. Мельник, О.А. Моргунов, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, І.В. Патерило, Д.В. Приймаченко, Г.М. Путятіна, С.В. Петков, І.Є. Рибчич, О.П. Рябченко, Ю.М. Рєпкіна, В.І. Столяров, Н.В. Суханова, В.П. Тимошук, В.І. Фелик та ін.

Нормативно-правовою базою роботи є Конституція України, закони України, міжнародні договори, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері фізичної культури та спорту.

Емпіричну базу дослідження становлять судові рішення, статистичні дані, звіти про результати аудиту Рахунковою палатою України ефективності використання бюджетних коштів на фізичну і спортивну підготовку учнівської та студентської молоді.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є одним із перших монографічних досліджень теоретико-методологічних та організаційно-правових засад публічного управління у галузі фізичної культури і спорту в умовах оптимізації органів публічного управління та адаптації вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать:

уперше:

визначено, що сервісно-упорядковувачий вплив – це організаційно-розпорядча та забезпечувально-сприяюча діяльність суб'єктів публічного управління щодо створення належних правових, організаційних, матеріальних і фінансових умов для реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб;

визначено, що публічне управління у галузі фізичної культури і спорту – це сервісно-упорядковуючий вплив органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів (установ, організацій, фізичних осіб), яким делеговано відповідні повноваження щодо забезпечення реалізації рівного доступу до фізкультурно-спортивної діяльності;

запропоновано віднести до невід'ємних характеристик поняття «спорт» ознаку «непередбачуваності спортивного протистояння», як одного з елементів змагальності;

визнано дискусійним трактування поняття «спорт» як складової поняття «фізична культура», оскільки останню спрямовано на забезпечення лише рухової активності людини (її фізичних показників), а не інтелектуальних, технічних чи інших досягнень, що є характерними для поняття «спорт»;

встановлено недоцільність законодавчого групування видів спорту (олімпійські, неолімпійські, інвалідів) у зв'язку з порушенням вимоги єдності критерію класифікації;

виявлено недотримання принципу «гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту» у випадках нормативно-правової заборони займатися інструкторською та суддівською практикою у спорті окремим видам осіб, які займаються публічною діяльністю;

удосконалено:

розуміння поняття «конфлікт інтересів» у контексті його характеристики, як «ситуації протиріччя цінностей та інтересів», а не активної діяльності, як це передбачено у Законі «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань»;

розмежування категорій «антидопінговий контроль», «антидопінгова діяльність» та «допінг-контроль»;

розуміння поняття «посадові особи у сфері спорту» у частині виключення із нього акціонерів і власників юридичних осіб, які не відповідають ознакам висхідного юридичного поняття – «посадові особи»;

набули подальшого розвитку:

теза щодо визнання повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування у галузі фізичної культури і спорту власними, а не делегованими за законом, як це передбачено Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»;

теза щодо визнання міжнародних міжвідомчих договорів про співпрацю у галузі фізичної культури і спорту видом адміністративних договорів;

погляди щодо необхідності повноцінного нормативного затвердження та практичного запровадження принципу автономії спорту;

положення щодо реалізації принципу рівності у галузі фізичної культури і спорту, зокрема щодо виокремлення чітких критеріїв стосовно визначення «видатних» спортсменів, тренерів та діячів фізичної культури і спорту;

теза щодо зростання управлінської ролі партисипативних механізмів, зокрема на прикладі Комісії з визнання виду спорту в Україні у забезпеченні розвитку галузі фізичної культури і спорту;

запропоновано зміни і доповнення до Законів «Про фізичну культуру і спорт», «Про нотаріат», «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що викладені в дисертаційному дослідженні узагальнення, висновки і рекомендації можуть бути використаними у:

науково-дослідницькій роботі – як підґрунтя для здійснення подальших досліджень загальних проблем адміністративного права і питань організації та правового забезпечення публічного управління фізичною культурою і спортом, для вивчення закономірностей, специфіки, форм і методів владно-організуючого впливу на цю галузь;

правотворчості – для удосконалення положень чинного законодавства, що регламентує діяльність органів публічного управління фізичною культурою і спортом в Україні, права й обов'язки суб'єктів відповідних правовідносин, засади адміністративної відповідальності за проступки у галузі;

правозастосовній діяльності – для підвищення якості роботи щодо організації і здійснення публічного управління фізичною культурою і спортом, застосування його ефективних форм і методів, індивідуалізації загальнообов'язкових приписів у процесі вирішення конкретних адміністративних (сервісних або юрисдикційних) справ;

навчальному процесі – під час викладання навчальних курсів «Адміністративне право України» і «Публічне адміністрування», при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників із цієї ж дисципліни.

Апробація матеріалів дисертації. Дисертацію обговорено на засіданні кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, доповідалися на: міжнародній науково-практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції» (м. Одеса, 20 травня 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Харків, 5–6 серпня 2016 р.); III Міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, 12 жовтня 2016 р.); Всеукраїнській науковій конференції студентів та аспірантів «Верховенство права очима правників-початківців» (м. Одеса, 3 грудня 2016 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасне, майбутнє» (м. Одеса, 19 травня 2017 р.). Основні результати теоретичного дослідження використовувалися під час викладання відповідних тем при проведенні семінарських занять із курсів «Адміністративне право України», «Публічне адміністрування».

Публікації. Основні положення і результати дисертації знайшли відображення у 9 наукових публікаціях, 5 із яких опубліковано у вітчизняних наукових фахових виданнях з юридичних дисциплін, що входять до

затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні, 3 тезах доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ І ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

1.1. Стан наукового дослідження публічного управління у галузі фізичної культури і спорту

Історія фізичної культури і спорту, як об'єкта наукового пізнання та управлінського впливу, налічує тисячоліття. У цілому вона свідчить про підвищену важливість і особливе значення фізичної культури і спорту в житті суспільства, що постійно залишаються актуальними як через конструктивні іманентні властивості цієї сфери людської активності, так і через розширення інструментального (прикладного) впливу її ресурсів на нові сектори соціального буття. У світі спостерігається стійка тенденція підвищення загальносуспільної ролі фізичної культури і спорту. Її проявами, на думку науковців, є:

- підвищення ролі держави у підтримці розвитку фізичної культури і спорту, громадських форм організації та діяльності у цій сфері;
- широке використання фізичної культури і спорту у профілактиці захворювань і зміцненні здоров'я населення;
- активне творче довголіття людей;
- залучення до заняття фізичною культурою і спортом працездатного населення;
- організація дозвільної діяльності та профілактика асоціальної поведінки, насамперед молоді;
- використання фізичної культури і спорту як важливого компонента морального, естетичного та інтелектуального розвитку учнівської молоді;

- використання фізичної культури і спорту у соціальної та фізичній адаптації інвалідів, дітей-сиріт;
- різке збільшення зростання доходів від спортивних видовищ і спортивної індустрії;
- зростаючі обсяг спортивного телерадіомовлення і роль телебачення і радіо у розвитку спорту і фізичної культури та формуванні здорового способу життя;
- розвиток фізкультурно-оздоровчої та спортивної інфраструктури з урахуванням інтересів і потреб населення;
- різноманіття форм, методів і засобів, пропонованих на ринку фізкультурно-оздоровчих і спортивних послуг тощо [1].

Очевидно, що перетворення фізичної культури і спорту на соціальне явище світового масштабу, зростання їх авторитету та впливу вимагали і забезпечення належного управління у галузі фізичної культури і спорту, і розробки теоретико-методологічних основ такого управління. Пізнавальне, організаційне та регулятивне інституювання фізичної культури і спорту, природно, відбувалося значно пізніше виникнення цього виду змагальної практики між людьми. Хоча, для справедливості, необхідно зазначити, що з найдавніших часів окремі прояви відповідних процесів мали місце, так: мисливські випробування на сміливість було закріплено як обов'язковий елемент підготовки та виховання юнаків у давній Персії; проведення Олімпійських ігор на честь бога Зевса (із 776 р. до н.е., а за деякими джерелами – з 884 р. до н.е.) відбувалися із чіткою соціально-культурною метою та на основі чітких правил, за дотриманням яких слідували елланодікі – прадавній аналог спортивних суддів; у стародавньому Китаї існувала сувора система ідеалів у галузі фізичної культури («Мей»), яка передбачала, зокрема, піддання борців високому ступеню презирства, якщо вони грубіянили судді. Незважаючи на цікавість зазначених та інших прикладів минувшини, для цього дослідження (виходячи із його предмета) першочерговим є все-таки з'ясування не історії

розвитку фізичної культури і спорту, і навіть не історії управлінського та регулятивного забезпечення цієї галузі, а сучасного стану наукового опрацювання проблематики управління фізичною культурою і спортом в Україні.

Наукові розробки, що стосуються управління галуззю фізичної культури і спорту, можна умовно класифікувати на кілька груп.

1. Дослідження, що є базовими для розуміння фізичної культури і спорту як соціокультурних явищ, що є важливою складовою розвитку особистості [2-8]. Широке коло соціально-філософських проблем фізичної культури і спорту обумовлено їх роллю у сучасному суспільстві, а також багатогранністю функціональних особливостей цих феноменів. Останніми десятиліттями усе більшого поширення набуває такий підхід до розуміння соціальної природи спорту, коли звертається увага на суперечливий характер цього соціального феномена, на його позитивні та негативні сторони, і тому підкреслюється помилковість будь-якого одностороннього підходу до вирішення цієї важливої та актуальної проблеми. Йдеться про розробку соціально-філософської концепції, яка враховувала би специфіку фізичної культури і спорту та адекватно вирішувала б складну суперечливу ситуацію, пов'язану із їх соціальною роллю і значенням цих сфер. Широке коло питань, які викликають інтерес у сучасних дослідників, призвів до виникнення та розвитку такої галузі філософського знання, як філософія спорту.

Філософія спорту як новий науковий напрямок і нова навчальна дисципліна у своїй основі поєднує філософію і спорт, пізнання світу через спорт і завдяки спорту. Якщо хочеш бути здоровим, сильним і розумним, філософствуй і пізнавай світ через спорт, не відставай від життя у пізнанні мудрості, націленої на культивування тіла людини через спорт [9]. У вітчизняній літературі усе більш помітно започатковується філософсько-парадигмальне бачення людської тілесності, виявлення її можливостей у спорті

і пошуку шляхів удосконалення її у процесі фізичного виховання (О.В. Андреева, В.Ф. Бойко, О. Гомілко, В.Й. Григор'єв, М.А. Колос, В.А. Косяк, Ю.А. Компанієць, Т.Ю. Круцевич, І.Й. Малинський, Б.М. Мицкан, В.В. Петровський, О.Я. Футойма) [10]. До перспективних напрямків цієї наукової та навчальної дисципліни зараховують: дослідження історико-культурологічних проблеми фізичної культури і спорту у традиціях національної і світової культури; дослідження філософсько-гуманістичних проблем філософії спорту, що мають метою вписати спорт у світову цивілізацію і спрогнозувати нові напрямки і форми його розвитку; розвиток спортивної антропології та антропології спорту, яких майже не розроблено у філософії спорту; розробка філософії гуманності і справедливості як концептуальної засади філософії спорту тощо [11, с. 47].

Суперечливість соціальних функцій фізичної культури і спорту – важливий, але не єдиний аспект соціально-філософської проблематики цієї сфери відносин. Актуальним є питання про розмежування понять «фізична культура» і «спорт». Фізична культура і масовий спорт у процесі підвищення соціокультурної значущості далеко відстали від професійного спорту. Цей розрив свідчить про те, що вони обслуговують у сучасному суспільстві різні потреби та інтереси. Масовий спорт залишається елементом культури суспільства, а спорт вищих досягнень стає усе більш професійним. Як пишуть М.Д. Шимін і А.М. Шиміна, «у сучасному суспільстві спорт і спортивна діяльність стали настільки складним явищем, що не уявляється можливим обмежуватися виключно культурологічним підходом» [12]. Стала очевидною необхідність перегляду вихідних світоглядно-методологічних засад дослідження фізичної культури і спорту, оскільки попередня марксистсько-ленінська філософія втратила своє панівне становище як «єдино правильної наукової методології». В.Є. Жабаків вважає, що головна причина недостатньої розробленості теоретико-методологічних основ фізичної культури – відсутність фундаментальних праць, розкриває глибинні інтегративні проблеми фізичної

культури і спорту [13, с. 28].

В Україні сучасні дослідники у галузі фізкультурно-спортивного наукознавства поступово відходять від моно-статичної діалектико-матеріалістичної системи мислення і намагаються перейти до плюралістичної ідеології, що відповідає сучасній постмодерністській філософії [14, с. 24]. У сучасній традиції дослідження феноменів фізичної культури і спорту виокремлюється їх соціально-комунікативна складова. Як соціально-комунікативна діяльність фізична культура і спорт реалізуються у формі: спілкування, як діалог рівноправних партнерів; управління, як цілеспрямований вплив комуніканта на реципієнта; наслідування – запозичення зразків поведінки і стилів спілкування [15].

Для розвинених держав характерним є підхід, відповідно до якого фізична культура розглядається як частина загальної культури, як сукупність досягнень суспільства у створенні і використанні спеціальних засобів удосконалення фізичного стану людей. Рівень розвитку фізичної культури і спорту корелюється в основному не тільки з високими спортивними досягненнями, але й з показниками рівня здоров'я населення, з проникнення фізичного виховання у повсякденне життя людей.

Аналіз наукової та методичної літератури свідчить також про те, що останнім часом значної уваги приділяється проблемі розвитку і функціонування професійного спорту, а саме – аналізу професійного спорту як соціального явища (С.І. Гуськов, М.М. Линець, В.І. Лукашук та ін.); формуванню правових засад професійного спорту в Європі (М.М. Линець); вивченню специфіки бізнесу та економічної ефективності в ігрових видах професійного спорту (О. Голіченко, М.М. Линець); розвитку професійного спорту й окремих його видів в Україні (О.В. Борисова, Л. Шульга, С.Г. Лисенчук, С.М. Стороженко та ін.). Ряд досліджень висвітлює роль засобів масової інформації у популяризації та розвитку спорту (М.А. Дерєпа, С.І. Гуськов, В. Зверєва, О. Садовник та ін.).

Може здатися, що відмічена група філософсько-доктринальних

напрацювань має віддалене, опосередковане відношення до безпосередньої тематики цього дослідження. Проте, дотичність їх змісту не знижує контекстної важливості їх результатів, адже глибоке освоєння проблематики управління будь-якою сферою суспільного життя, її правового забезпечення, не є можливим без розуміння особливостей цієї галузі як об'єкта владно-організуючого впливу публічної влади, тенденцій її розвитку. «Любов до мудрості» дозволяє «побачити» ідейну статику та якісну динаміку фізичної культури і спорту, а тому сприяє усвідомленню буттєвого підґрунтя існуючих правових приписів, виявленню випадків їх неузгодженості із реальними життєвими потребами суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, напрацюванню зважених пропозицій щодо удосконалення діючого законодавства тощо. Зокрема, саме виходячи із зростання та чіткого усвідомлення згадуваної соціально-комунікативної ролі спорту, можна зрозуміти, чому у 2014 р. змінами до Закону України (далі – Закон) «Про вибори Президента України» однією із форм передвиборчої агітації було названо проведення спортивних змагань за підтримки суб'єкта виборчого процесу (п. 7 ч. 1 ст. 58); адже, спортивні заходи здійснюють суттєвий вплив на суспільство, його настрої та уподобання. Інший позитивно-правовий прояв комунікативного ресурсу розглядуваної галузі вбачається у тому, що Закон «Про протидію торгівлі людьми» (ч. 2 ст. 22) покладає на осіб, які постійно контактують із дітьми у сферах фізичної культури та спорту, інформування органів Національної поліції або прокуратури про підозри щодо причетності батьків дитини або осіб, які їх замінюють, до торгівлі дітьми.

2. Дослідження, що є методологічною основою розробки питань управління галуззю фізичної культури і спорту. Це, перш за все, праці з теорії державного управління [16-20].

Дослідження питань, пов'язаних із державним управлінням, має давню традицію, яка продовжується у вітчизняній науці. Проблематика державного управління та публічного адміністрування, розглядалася у працях багатьох

вітчизняних (В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Битяка, Л. Білої-Тіунової, В. Дерещ, С. Ківалова, Д. Лук'янця, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Опришка, О. Рябченко, В. Цветкова В. Шаповала та інших) та зарубіжних вчених (А. Алехіна, Г. Атаманчука, Б. Габричидзе, О. Дорофеева, Д. Зеркіна, І. Зав'ялової, В. Ігнатова, Ю. Козлова, Б. Мільнера, А. Омарова, А. Радченко, О. Шаброва та ін.). Однак, незважаючи на безумовну цінність існуючих доктринальних розробок, залишається чимало дискусійних питань в теорії державного управління. Частина з них є «традиційною» та пов'язаною з відмінностями у трактуванні поняття «державне управління», його співвідношенні із близькими правовими категоріями, визначенні його форм і методів тощо. Так, поняття «державне управління» було поширеним у доктрині ще з радянських часів та визначалося, виходячи із широкого або вузького трактування. Перше розуміння державного управління зводить його до сукупності усіх видів діяльності усіх органів держави, тобто означає фактично усі форми реалізації державної влади у цілому [21, с. 76]. Вузьке трактування виходить із розуміння управління як підзаконної, виконавчо-розпорядчої діяльності влади щодо практичного виконання завдань і функцій держави в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах суспільного життя, а також внутрішньо-організаційного управління в апараті усіх державних органів. Це бачення фактично зараховує до змісту поняття усю діяльність держави, що не є законотворчістю та правосуддям, тому саме воно відповідає положенням ст. 6 Конституції України щодо поділу влади [21, с. 76–78; 22, с. 59] і тому саме воно є пріоритетним для цього, правового, дослідження. Подібна пріоритетність є прикладною, а не абсолютною, і при пізнанні державного управління як виду соціального управління у цілому першочергове значення мав би широкий підхід. Це вказує на те, що чимало усталених протиріч у теорії державного управління не мають онтологічного характеру та обумовлюються відмінністю у предметах, цілях та завданнях окремих фахових розробок.

Інші дискусійні питання владно-розпорядчої діяльності держави навпаки – виникають у зв'язку із розвитком суспільних відносин, удосконаленням управлінської теорії, переглядом її ціннісних орієнтирів. Так, державно-управлінський вплив за радянського періоду вітчизняної історії здійснювався на основі методу адміністративних приписів, прямого розпорядництва у більшості сфер суспільних відносин, у т.ч. забезпечував планову економіку держави. Проголошення незалежності України супроводжувалося визначенням нових векторів розвитку країни, зокрема і спрямованістю на становлення ринкових відносин та лібералізацію соціально-культурних галузей, упорядковуючий вплив публічних інституцій, в яких уже не міг надалі характеризуватися у контексті радянської моделі державного управління. Це призвело до доктринального обґрунтування та поширеного використання терміна «державне регулювання».

Останній покликаний відобразити організуючий характер підзаконної владної діяльності, метою якої стало врегулювання загальних засад існування тієї чи іншої сфери, діяльності в ній, забезпечення її стабільності, безпечності та конкурентності, залишаючи інші аспекти на розсуд приватних суб'єктів. Імперативність в урядуванні була значно зменшеною, натомість поширилося застосування непрямих методів управління, що забезпечували досягнення бажаних результатів через вплив на інтереси, а не на поведінку. Як зазначають З. Павлович та В. Стретович, державне регулювання надає можливість суб'єктам вибору бажаного і вигідного для них варіанта поведінки, спрямованого передусім на об'єднання та координацію зусиль людей, державних органів, установ, підприємств і організацій різних форм власності з метою вирішення завдань політичного, економічного, науково-технічного і соціального характеру [23, 316].

Реформування інституційних, процедурних та організаційних засад державного управління, яке відбувається в Україні, і яке протягом останніх років перетворилося на постійно відновлюваний циклічний процес (що не

завжди має конструктивний ефект), природно супроводжується оновленням теоретичних поглядів щодо владно-управлінського впливу на суспільство, кола компетентних суб'єктів, покликаних його втілювати. Все це знайшло відображення та узагальнення у конструюванні поняття «публічне адміністрування», яке набуває широкого застосування серед науковців, стаючи своєрідною квінтесенцією демократичних досягнень у сфері реалізації виконавчо-розпорядчої функції державних органів та органів місцевого самоврядування.

Утвердження «людиноцентристської» моделі приватно-публічних відносин обумовило сприйняття того, що держава має забезпечувати, обслуговувати суспільство і значно менше ним «управляти», ніж це вважалося раніше, а паралельний розвиток адміністративно-правової теорії призвів до якісного перегляду предмета і метода галузі і, як наслідок – поступового відступу від її управлінського розуміння. Саме у цьому контексті поступово набуває поширення термін «публічне адміністрування». Зважаючи на низький рівень його розроблення та тему цього дослідження, у подальшому будемо послуговуватися все-таки категорією «управління», але змушені визнати ті якісні властивості відповідного владно-організуючого впливу, що інтенсифікують процес становлення нової категорії: природна необхідність переходу до «публічного» управління, яке, окрім «державного», містить також і муніципальну та закордонну соціально-організуючу діяльність; утвердження концепції «сервісної держави», діяльність якої спрямовано на задоволення публічних інтересів, які є значно ширшими за державні інтереси, а інколи прямо з ними розбігаються; здійснення управління на засадах гласності, що, зокрема, вимагає і достатньої активності з боку суб'єктів владних повноважень стосовно ініціативного інформування населення та готовності до сприйняття позиції іншої сторони взаємодії; зменшення імперативного впливу, чітке розмежування примусових та непримусових заходів, зростаюче значення нерозпорядчої комунікації.

Актуальність указаних якісних акцентів чи не найкраще відображається у галузі фізичної культури і спорту, де невідні суб'єкти широко залучаються до організаційно-розпорядчого забезпечення галузі, обсяг повноважень та відповідних ресурсів органів місцевого самоврядування щодо забезпечення фізичної культури і спорту зростає, впроваджуються інституції партисипативної демократії тощо.

3. Дослідження, що присвячені аналізу нормативно-правового регулювання фізичної культури і спорту, а також розвитку нової галузі законодавства і права у структурі правової системи та як самостійної галузі міжнародного права [26-30, 40-51], а також присвячені правовому регулюванню фізичної культури і спорту різними галузями національного права [32, 33, 52-58].

Після здобуття України державної незалежності український спорт зіштовхнувся з новими проблемами: скрутне економічне становище, хаотичний розвиток, некерована взаємодія федерацій, клубів і спортсменів із закордонними командами, масовий виїзд талановитих спортсменів і тренерів за кордон. Ці тенденції в українському спорті зберігаються й нині. Окрім складної економічної ситуації, одним із важливих чинників, який гальмував розвиток фізичної культури і спорту в Україні, була відсутність відповідного законодавства. У його формуванні, аналізові та удосконаленні провідну роль відіграли названі наукові розробки. Водночас, їх недостатність на теперішній час обумовлюється таким.

3.1. Залишаються неопрацьованими нові законодавчі акти у сфері фізичної культури і спорту: Закон «Про антидопінговий контроль у спорті» від 07 лютого 2017 р. [242], Закон «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» від 03 листопада 2015 р. [253] тощо. Нагальність відповідного вектора наукового пошуку пов'язана не лише із його новизною, але й з наявністю чималої кількості проблем, неузгодженостей нормативного матеріалу, що потребують

доктринального опрацювання. Наприклад, в останньому із зазначених актів вищої юридичної сили міститься така дефініція: «конфлікт інтересів – надання особою переваги її приватному інтересу над інтересові належного виконання нею свого публічного обов’язку» (ст. 1). Проте очевидно, що конфлікт інтересів має прояв у життєвій події виникнення протиріч/протиставлення зацікавленостей або цінностей особи, але аж ніяк не в практичній активності з «надання особою переваги» приватному інтересові.

Дії, в яких має прояв протиправне нехтування публічним обов’язком (у т.ч. на користь суб’єктивних пріоритетів), можуть утворювати склад окремих деліктів та не пов’язані із самостійним завданням щодо запобігання й усунення конфлікту інтересів як ситуації, що здатна сприяти вчиненню таких дій. Вказана категорія більш зважено розкривається у Законі «Про запобігання корупції», яким потенційний конфлікт інтересів трактується як «наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об’єктивність ...», а реальний – як «суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень» (ст. 1) [59]. Хоча зміст конфлікту інтересів (у контексті спорту) близький до змісту реального конфлікту інтересів (в основному антикорупційному законі), останній все одно передбачає лише вплив на об’єктивність, але не вчинення дій, які свідчили б про «надання переваги» приватному інтересові; тому, спеціальне законодавче визначення конфлікту інтересів має бути приведені у відповідність до загального, більш обґрунтованого, трактування.

3.2. Мають місце численні випадки неузгодженості діючого законодавства у галузі фізичної культури і спорту, які потребують уваги науковців. Наприклад: ч. 2 ст. 6 Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82] встановлює, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну

політику у сфері фізичної культури і спорту здійснює повноваження, визначені законом та покладені на нього актами Президента України, хоча Закон «Про центральні органи виконавчої влади» [164] закріплює функцію покладання повноважень на той чи інший центральний орган виконавчої влади за Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ, Уряд); визначення поняття «спорт» у Законі «Про фізичну культуру і спорт» [82] та в Законі «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» [253] суттєво відрізняються тощо.

3.3. Науковцями було сформульовано окремі пропозиції та зауваження щодо правового забезпечення галузі фізичної культури і спорту, які не набули достатнього доктринального опрацювання, потребують подальшого розроблення, критичної оцінки та, можливо, переосмислення. Це стосується необхідності прийняття Спортивного кодексу України, чіткого визначення поняття адміністративного правопорушення у сфері спортивної діяльності, що сприятиме ефективності механізму притягнення до відповідальності за його вчинення тощо.

3.4. Існує широке коло суб'єктів управління у галузі фізичної культури і спорту, кожна група яких потребує належного правотворчого та аналітичного забезпечення, що відповідало б специфічній ролі носія сервісно-упорядковуючих повноважень, його місцю в системі публічних інституцій, забезпечувало б належну взаємодію правомочних у розглядуваній сфері суб'єктів. Відмічений аспект посилюється у зв'язку з високим ступенем динаміки статусу управлінських одиниць, яка є особливо характерною для галузевого центрального органу виконавчої влади.

4. Дослідження, які безпосередньо торкаються проблематики управління фізичною культурою і спортом [60-65]. До таких розробок, здійснених вітчизняними науковцями у галузі управління фізичною культурою і спортом, слід виокремити публікації Н. Долбішевої [66], Г. Путятіної [67], П. Пасюкова [68], Ю. Рєпкіної [69], І. Шевчук [70] та ін.

Аналіз спеціальної наукової літератури з управління фізичною культурою і спортом свідчить, що цей напрямок управлінської діяльності здійснюється на основі спеціальних (специфічних) функцій державного управління, які детермінують в основному запитами керованих об'єктів та відображають особливий зміст окремих впливів, обумовлених різноманітністю багатьох взаємодіючих в управлінні компонентів. Відповідні ж напрацювання забезпечують об'єктну спеціалізацію доктринальних досягнень теорії державного управління та теорії адміністративного права, висвітлюючи специфіку галузі фізичної культури і спорту в організаційно-юридичному контексті.

Слід наголосити, що управління будь-якою галуззю суспільного життя може розглядатися і зазвичай розглядається або в методологічно-механістичному, або в юридичному зрізі; перший забезпечується спеціалізованими напрацюваннями в теорії державного управління, другий – адміністративно-правовими розробками. При цьому, взаємне міжгалузеве перейняття і переосмислення теоретичних надбань вважаємо не лише допустимим, але часто й корисним. Хоча відповідні науки по-різному «дивляться» на галузь фізичної культури і спорту, вони є цінним інформаційним та ідейним джерелом одна для одної, адже розкрити механізм управління неможливо без звернення до нормативних засад його організації і та функціонування, а здійснити адміністративно-правовий аналіз якоїсь соціальної сфери – не враховуючи базових засад владно-розпорядчої активності публічної влади. Саме тому, наприклад, «управлінська» робота С. Ліщук присвячена фізичній культурі і спорту, містить ряд важливих тез юридичного характеру – про те, що: розвиток державного регулювання фізичної культури і спорту відбувається шляхом модернізації законодавчої бази в галузі фізичної культури і спорту; джерела спортивного законодавства мають собою багаторівневу ієрархічну систему нормативно-правових актів та інших джерел, яка базується на Конституції України; необхідно юридично

забезпечити передачу повноважень і відповідальності за реалізацію політики у фізкультурно-оздоровчій сфері органам місцевого самоврядування тощо [71, с. 9, 41, 63].

Здійснений аналіз стану наукових досліджень свідчить про актуальність монографічного опрацювання юридичних засад управління у галузі фізичної культури і спорту. Незважаючи на те, що відповідний сектор розпорядництва належав до предмета не однієї управлінської та правової наукової праці, може бути забезпечений численними розробками щодо філософського та культурологічного осмислення фізичної культури і спорту, і загальнометодологічними управлінськими досягненнями, пошуки у цьому напрямку не слід вважати вичерпаними. Залишається чимало невирішених питань щодо оновлення стилю владно-організуючого впливу суб'єктів владних повноважень у досліджуваній соціальній сфері, правового відображення буттєвих тенденцій фізичної культури і спорту, вивчення новітніх нормативних актів у відповідній галузі, забезпечення узгодженості діючого законодавства, юридичних основ організації управління фізичною культурою і спортом тощо. Зважаючи на динамічний розвиток відповідної галузі, її нормативного забезпечення та довготривалі перетворення розпорядчих інституцій, можна дійти до розуміння того, що й це дослідження не зможе бути завершальним для обраної сфери, воно лише сприятиме оптимізації існуючих теоретичних підходів, визначенню перспективних напрямків удосконалення управління галуззю фізичної культури і спорту, усуненню прогалин та суперечностей діючих нормативних текстів; розвиток же суспільних відносин з часом неодмінно призведе до необхідності наукового, у т.ч. правового, опрацювання нової проблематики фізичної культури і спорту.

1.2. Галузь фізичної культури і спорту як об'єкт публічного управління

Чинна редакція Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82] не містить визначення «галузь фізичної культури і спорту». Аналіз законопроектних робіт з удосконалення цього закону свідчить про те, що і в них не надається такої дефініції, що зазвичай вважається дослідниками суттєвим недоліком, який потребує вирішення. Водночас, розглядувана галузь складається із двох складових – фізичної культури та спорту, трактування яких здійснюється і в законодавчих актах, і в доктринальних розробках. Саме тому немає необхідності нормативного закріплення дефініції «галузь фізичної культури і спорту», визнаючи достатнім зосередження на змісті частин цього цілого.

Розпочати пізнання категорії «спорт» можна словами В. Пономарчука і В. Козлової: «Якщо звернутися до трактування спорту як соціального інституту, то слід зазначити, що до цього часу так і не вдалося досягти єдності у розумінні цього соціального феномену» [72]. Можна констатувати, що існує кілька напрямків, у межах яких виробляються, виходячи зі специфіки свого предмета дослідження, визначення поняття «спорт» – як виду соціальної діяльності, як сфери економічної діяльності, як об'єкта правового регулювання тощо [73]. Так, із правової точки зору під спортом розуміється сфера соціально-культурної діяльності – сукупність видів спорту, що склалися у формі змагань та спеціальної практики підготовки людини до них; якщо точніше, то спорт у правовому сенсі слід трактувати навіть не як сферу соціально-культурної діяльності, а як систему суспільних відносин, що складаються із приводу організації та проведення змагань і спеціальної практики підготовки людини до них. З економічної точки зору, спорт розуміється як діяльність з використання людьми спеціальних засобів, об'єктів і процесів для досягнення результатів під час змагань і задоволення матеріальних потреб шляхом їх проведення.

М. Пономарьов стверджує: «Спорт – соціальний інститут виховання, що має характер ігрової фізичної діяльності, яка пов'язана із зіставленням рівня розвитку фізичних і духовних здібностей» [74]. С. Гуревич та В. Морозов вважають, що «спорт слід розглядати як спеціалізоване фізичне виховання, якого спрямовано на оволодіння майстерністю в окремих видах рухової діяльності» [75]. В. Столяров розглядає спорт як змагання, що є передусім «гуманною, ігровою моделлю змагальних ситуацій реального життя» [8]. На думку В. Лук'яненко, «спорт – це багатоманітне соціальне явище, що складає невід'ємний елемент фізичної культури організму, специфічним змістом якого є змагальна діяльність і підготовка до неї» [76]. Враховуючи усе розмаїття тих характеристик спорту, які називаються в існуючих визначеннях як найбільш важливі, вимальовується певна група ознак, якими автори переважно користуються: ігровий характер діяльності, її виховна спрямованість і змагальний характер. Істотно, що у багатьох випадках змагальність не просто названа як одна з особливих характеристик спорту, а прийнята як його базова характеристика, що, видається, цілком виправдано.

Ось декілька прикладів. В. Кучевський підкреслює: «Характерною особливістю спорту є те, що його неможливо уявити без змагання. Воно існує в самій його природі. Він втратив би свій сенс якби не було змагання» [77]. В. Платонов зазначив, що спорт – це «виховна, ігрова, змагальна діяльність, заснована на використанні фізичних вправ, що має соціально значущі результати» [78].

Варто звернути увагу на те, що існують визначення, в яких згадка про змагальність, як про обов'язковий атрибут спорту, відсутня, що є цілком невірним (подібним є визначення, що надане С. Гуревичем та В. Морозовим).

Намагання концентровано висловити сутність спортивної діяльності не один раз робили офіційні організації, що реалізують свою діяльність у галузі фізичної культури і спорту. Міжнародна рада спорту і фізичного виховання у

відомому програмному документі «Маніфест про спорт» подає таку дефініцію: «Спорт – це будь-яка фізична діяльність, що має характер гри і припускає боротьбу людини із собою, з іншими людьми або силами природи» [79].

Спортивна хартія Європи визначає спорт як «всі форми фізичної активності, які через епізодичну або організовану участь направлені на вираз або вдосконалення фізичного та розумового стану, формування соціальних відносин або досягнення результатів у змаганнях усіх рівнів» [80].

Комісія з термінології Міжнародного бюро документації та інформації, у свою чергу, рекомендує як базове таке визначення: спорт – це «специфічна змагальна діяльність, де інтенсивно використовуються форми занять фізичними вправами з метою забезпечення людині або колективу удосконалення морфо-функціональних і психічних можливостей, концентровано відображених у високому результаті» [74]. Варто навести визначення, яке подано у «Тлумачному словнику спортивних термінів»: «Спорт – це «основна частина фізичної культури; засіб і метод фізичного виховання людини, змагальна діяльність, підготовка до неї, а також специфічні відносини, що пов'язані з цією діяльністю» [81]. І, нарешті, визначення спорту, що міститься у Законі України «Про фізичну культуру і спорт»: «спорт – діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на виявлення та уніфіковане порівняння досягнень людей у фізичній, інтелектуальній та іншій підготовленостях шляхом проведення спортивних змагань та відповідної підготовки до них...» [82]. Орієнтуючись на наведене нормативне визначення, слід звернутися до його змістовних складових.

1. Спорт є активністю, яка здійснюється «суб'єктами сфери фізичної культури і спорту». Такими, відповідно до закону, є фізичні або юридичні особи, які здійснюють свою діяльність з метою розвитку фізичної культури і спорту: фізичні особи, які займаються фізичною культурою і спортом, у тому

числі спортсмени (до останніх належать фізичні особи, які систематично займаються певним видом/видами спорту та беруть участь у спортивних змаганнях); фахівці сфери фізичної культури і спорту; заклади фізичної культури і спорту; відповідні органи влади, тобто «спорт» здійснюють не лише особи, які безпосередньо між собою змагаються, але й індивідуальні та колективні суб'єкти, які забезпечують підготовку до змагань, їх проведення, визначають правила суперництва, забезпечують розвиток сфери спорту, відповідають за реалізацію галузевих цільових програм (у т.ч. і суб'єкти публічного управління цим сектором суспільного життя).

Подібний підхід до розуміння кола «учасників» спорту дозволяє сприймати його як повноцінну, масштабну частину усього соціального, а не лише як окремі разові заходи протиборства між людьми. Саме тому викликає застереження дефініція, якої надана у ст. 1 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань»: «спорт – рід занять фізичних осіб, спрямованих на виявлення та уніфіковане порівняння шляхом проведення змагань за встановленими правилами їхніх досягнень у фізичній, інтелектуальній та іншій підготовці, набутих під час навчально-тренувального процесу» [253]. Може здатися, що спорт втілюється лише фізичними особами, але (як уже з'ясовано) – це не так; цитоване визначення потребує доопрацювання шляхом гармонізації з дефініцією, наданою у Законі «Про фізичну культуру і спорт» [82].

2. Предметно, спорт стосується досягнень людей у «фізичній, інтелектуальній та інших підготовленостях». Це якісно відрізняє нормативне визначення від згадуваних вище підходів, відповідно до яких спорт обмежується лише фізичною активністю/діяльністю/вправами (визначення С. Гуревича та В. Морозова, В. Лук'яненко, Міжнародної ради спорту і фізичного виховання, Міжнародного бюро документації і інформації тощо). На теперішній час до переліку визнаних видів спорту в Україні належать, зокрема шахи, шашки, які являють собою інтелектуальне, а не фізичне

протистояння, підтверджуючи предметну справедливість нормативної дефініції.

3. Існує дві форми здійснення (зовнішнього вираження) спорту: спортивні змагання та відповідна підготовка до них. Спортивне змагання – це захід, що проводиться організатором спортивних заходів з метою порівняння досягнень спортсменів та визначення переможців відповідно до правил спортивних змагань із видів спорту та затвердженого організатором спортивних заходів положення (регламенту) про ці змагання, що відповідає визначеним Міністерством молоді та спорту вимогам. Підготовка до спортивних змагань відбувається шляхом навчально-тренувальних зборів (спортивні заходи, що здійснюються організаторами спортивних заходів для підготовки спортсменів до участі у спортивних змаганнях).

Уявляється, що офіційне визначення враховує обстоювану вченими основну ознаку спорту: його змагальний характер. При цьому, істинна змагальність забезпечується лише при уніфікованості порівняння досягнень людей, що характеризується єдністю і рівністю критеріїв оцінювання, загальною обов'язковістю правил протиборства. У контексті розуміння останньої, методологічно, розцінюємо позитивно запровадження Законом «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» нового поняття (ч. 2 ст. 6): правила чесної гри (Fair Play) – загальновизнані у спортивному товаристві морально-етичні зобов'язання спортсменів, осіб допоміжного спортивного персоналу, які беруть безпосередню участь у спортивному змаганні, посадових осіб у сфері спорту строго дотримуватися правил змагань, не допускати заборонених прийомів і методів боротьби, грубощів, шахрайства, інших протиправних діянь як засобів досягнення спортивних результатів. Істинна змагальність також має місце лише за непередбачуваності спортивного протистояння та неможливості попереднього достовірного визначення його наслідку. Маніпулювання ж спортивним змаганням, якого спрямовано на некоректну зміну його ходу чи

результату шляхом повного або часткового виключення непередбачуваного характеру змагання і досягнення наперед визначеного його наслідку ймовірно свідчить про протиправний вплив на результати офіційного спортивного змагання.

Спорт не є монолітним соціальним інститутом, він поділяється на види, групи видів і напрямки. Вид спорту – це різновид змагальної діяльності у спорті, що здійснюється з дотриманням визначених правил (ст. 1 Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82]) – бокс, футбол, хокей Отже, саме «визначені правила» (група вимог до змагальної активності) є критерієм виокремлення видів спорту. Указаний закон також закріплює, що «види спорту поділяються на групи: олімпійські види спорту – види спорту, включені до програми Олімпійських ігор; неолімпійські види спорту – види спорту, не включені до програми Олімпійських ігор; види спорту інвалідів – види спорту, включені до програм Параолімпійських і Дефлімпійських ігор, та види спорту, не включені до програм Параолімпійських і Дефлімпійських ігор, у яких беруть участь інваліди».

Відмітимо декілька технічних аспектів: по-перше, види спорту мабуть швидше не «поділяються», а об'єднуються в групи (олімпійські містить 56 видів спорту, неолімпійські – 110, види спорту інвалідів – 51 [83]); по-друге, групування здійснюється не за однією підставою і в результаті отримуємо різнорівневі групи, а один вид спорту може включатися до декількох із них (баскетбол, шахи, шашки тощо відносять і до олімпійських видів і до видів спорту інвалідів), тобто, якщо дотримуватися вимог логіки, то спочатку потрібно формувати групи за критерієм здоров'я спортсменів: види спорту інвалідів та види спорту здорових людей (що не мають інвалідності), остання з яких поділяється на олімпійські та неолімпійські види спорту. Натомість, у законі в один ряд ставляться перша група та дві підгрупи другої групи. Проілюструвати викладену думку можна звертаючись до назви відповідних груп: олімпійські види спорту, неолімпійські види спорту та види спорту

інвалідів. Але ж, такий понятійний ряд відразу є еkleктичним, оскільки містить дві взаємовиключні категорії та ще й третю («предмет», «не предмет», «ще щось»), хоча вичерпне охоплення змісту будь-якої тематики завжди відбувається за допомогою тези та антитези, які не допускають третього варіанту.

Ще більше ускладнює класифікацію видів спорту Закон «Про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» щодо визнання національних видів спорту» від 25 травня 2017 р. (набирає чинності з 14 вересня 2017 р.) [84], який передбачає ще одну групу: «національні види спорту – види спорту, засновані на національно-культурних традиціях України» [84]. У цілому слід підтримати ідею популяризації вітчизняних традицій у контексті здорового способу життя і фізичної культури, але класифікація нормативного характеру повинна базуватися на чітких об'єктивних критеріях, на підставі яких вона здійснюється, та супроводжуватися визначенням правових наслідків віднесення відповідних явищ до тієї чи іншої групи. Адже без визначення юридичних наслідків нормативна класифікація має виключно пізнавальний та інформаційний характер, а тому втрачає будь-який сенс, що і є властивим цьому закону. Окрім того, до Реєстру визнаних видів спорту в Україні уже включено такі неолімпійські види спорту, які засновані на національно-культурних традиціях: українська боротьба на поясах, український рукопашний «Спас», хортинг.

Виходячи із цього, питання визнання в Україні національних видів спорту вже й так ніби достатньо унормовані у чинному законодавстві, а тому відповідні зміни призводять лише до обтяження Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82], породжують нові герменевтичні проблеми (зокрема, питання розмежування національних та неолімпійських видів спорту, останні з яких містять окремі протиборства національно-культурного характеру). З огляду на зазначене, виокремлення національних видів спорту видається: зайвим, у контексті загальної класифікації Закону «Про фізичну культуру і спорт»;

прийнятним як видив спорту, яким надається особливе/пільгове фінансове, матеріально-технічне або організаційне забезпечення, чого на теперішній час не передбачається. Узагальнюючи, можна констатувати необхідність: або суттєво удосконалити правові основи нововиокремлених національних видів спорту, або повністю скасувати розглянуті новації (адже їх збереження у діючій редакції матиме, як уявляється, більше негативних наслідків, ніж позитивних).

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що визначальними елементами верховенства права є принципи правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці та неминуче призводить до сваволі. Доречно звернутися також до напрацювань одного з авторів, який постійно приділяє увагу питанням методології аналізу спорту – В. Столярова, який у своїх роботах він розглядає «логіко-методологічні принципи введення, оцінки й уніфікації понять». При цьому як обов'язкові ним вказуються три принципи: «урахування ефективності визначень; чітке розмежування їх аспектів за змістом і термінологією; прийняття до уваги тієї системи понять, яка необхідна для відображення всього розмаїття явищ галузі, що вивчається» [85]; у розглянутому випадку їх не дотримано.

Відповідно до ст. 1 Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82] спорт має такі напрями: дитячий спорт, дитячо-юнацький спорт, резервний спорт, спорт вищих досягнень, професійний спорт, спорт ветеранів, олімпійський спорт, неолімпійський спорт, спорт інвалідів тощо. Як видно, цей перелік: не є завершеним, містить розкриті вище групи видів спорту, враховує різноманітні критерії (вік спортсменів, рівень спортивних досягнень, стан здоров'я спортсменів, мету та умови спортивної діяльності тощо). Можна і тут вказати на критеріальну розрізненість подібного типування спорту, але вочевидь має місце не класифікація сфери, а визначення її «напрямів» (у філологічному значенні цього слова). Під напрямом розуміється: 1) лінія руху або лінія

розміщення кого-, чого-небудь; 2) шлях діяльності розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища; 3) суспільна, наукова, література тощо школа, течія, угруповання [86, с. 731]. Отже, наведені напрями спорту – це окремі вектори, лінії розвитку цієї соціальної сфери, шляхи її організаційного, фінансового, регулятивного та ін. забезпечення; напрями – це ті складові частини спорту, орієнтуючись на які (фрагментарно за якими) відбувається (і може здійснюватися більш ефективно) розподіл владно-розпорядчих повноважень публічних органів, матеріально-технічного забезпечення спорту, його правотворче супроводження, міжнародне просування, громадсько-політичне підтримання.

Окрім попередніх підходів до аналізу спорту, він ще може бути структурований також на: а) види спорту, що не визнані в Україні; б) види спорту, що визнані в Україні. Такий поділ виходить зі змісту Закону «Про фізичну культуру і спорт», ч. 2 ст. 39 якого встановлює переваги для визнаних в Україні видів спорту, зокрема щодо: одержання державної підтримки для розвитку відповідного виду спорту; відкриття в установленому порядку відділень з відповідного виду спорту у дитячо-юнацьких спортивних школах, спеціалізованих навчальних закладах спортивного профілю, школах вищої спортивної підготовки, центрах олімпійської підготовки, центрах студентського спорту вищих навчальних закладів; проведення офіційних спортивних змагань з відповідного виду спорту; присвоєння в установленому порядку спортивних звань та розрядів, суддівських кваліфікаційних категорій з відповідного виду спорту [82].

Наказ Міністерства молоді та спорту про визнання виду спорту видається на підставі рішення дорадчого органу міністерства – Комісії з визнання виду спорту в Україні – за ініціативи всеукраїнської громадської організації фізкультурно-спортивної спрямованості. Вид спорту не може бути визнаний в Україні, якщо змагання із цього виду спорту пов'язані з небезпекою чи надмірним ризиком для життя і здоров'я людей або мають антигуманний зміст.

Проте, можуть бути й інші причини невизнаності виду спорту: початковий етап його становлення й популяризації, відсутність фінансового забезпечення, що обумовлює не проведення відповідних спортивних заходів у більшості адміністративно-територіальних одиниць України або не проведення протягом двох років всеукраїнських чи міжнародних змагань із цього виду спорту (так, хортинг було визнано лише 21 серпня 2009 р.). Невизнані види спорту зазвичай відповідають сутності спорту, а тому є його частиною, що просто існує на інших умовах публічного регулювання.

У законодавстві застосовується також поняття «масовий спорт», але, незважаючи на етимологію, ним позначається все-таки напрямок/вид не спорту, а фізичної культури. Відповідно до ст. 1 Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82], фізична культура – це діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на забезпечення рухової активності людей з метою їх гармонійного, передусім фізичного, розвитку та ведення здорового способу життя. Виходячи із цієї дефініції, можна зазначити, що:

1) суб'єктами фізичної культури, як і спорту, є уже згадувані «суб'єкти сфери фізичної культури і спорту»;

2) фізична культура спрямована на забезпечення саме «рухової активності людей» задля їх гармонійного розвитку та ведення здорового способу життя.

Порівнюючи зміст фізичної культури і спорту, є небезпідставним сформулювати такі тези:

– предметно спорт є більш широким явищем, адже фізична культура спрямована на забезпечення лише рухової активності (фізичних показників людини) та не стосується інтелектуальних, технічних чи інших досягнень. Саме тому є помилковим застосовуване раніше в Законі «Про фізичну культуру і спорт» (редакція до 2009 р.) та відтворюване нині окремими дослідниками визначення спорту як «органічної частини фізичної культури» [82];

для фізичної культури не є основними ознаками змагальність та уніфіковане поєднання досягнень людей (хоча елементи таких і не

виключаються повністю), її спрямовано на забезпечення соціальної функції: сприяння особистому фізичному розвитку осіб, що нею займаються.

Фізична культура, згідно з законодавством, має такі напрями:

а) фізичне виховання різних груп населення (напрямок фізичної культури, пов'язаний із процесом виховання особи, набуттям нею відповідних знань та умінь з використання рухової активності для всебічного розвитку, оздоровлення та забезпечення готовності до професійної діяльності та активної участі у суспільному житті);

б) масовий спорт (діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту спрямовано на забезпечення рухової активності людей під час їх дозвілля для зміцнення здоров'я);

в) фізкультурно-спортивна реабілітація (система заходів, розроблених із застосуванням фізичних вправ для відновлення здоров'я особи та спрямованих на відновлення і компенсацію за допомогою занять фізичною культурою і спортом функціональних можливостей її організму для поліпшення фізичного і психологічного стану).

Галузь фізичної культури і спорту, як специфічний феномен соціальної реальності, має певні функції, що безпосередньо пов'язані з різноманітними ракурсами правового регулювання і відображають загальносуспільну значущість досліджуваної галузі: оздоровча функція, змагальна, виховна, освітня, розважальна, видовищна, рекламна, політична функція соціального об'єднання та контролю, функція пропаганди та закріплення основних цінностей суспільства, військова, економічна, трудова, наукова, функція укріплення національного престижу, комунікативна [51]. З огляду та подібну трансгалузеву значущість, проблеми фізичної культури та спорту стають соціальними проблемами в цілому, а їх вирішення стає внеском у розвиток усього суспільства. Так, здоров'я людини обумовлюють п'ять факторів: екологія, спадковість, спосіб життя – по 20%; їжа – 30%; медицина – 10%. Очевидно, що забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, які

першочергово і переважно відповідають за критерій «спосіб життя», може більше сприяти забезпеченню здоров'я населення, аніж безпосереднє фінансування медицини. Ведення населенням здорового способу життя для збереження та зміцнення здоров'я є у п'ять разів ефективнішим, ніж лікувально-діагностичні процедури, а за інформацією Всесвітньої організації охорони здоров'я, співвідношення витрат і прибутків від виконання програм здорового способу життя становить 1 до 8. Які ж проблеми галузі фізичної культури і спорту та напрямки її розвитку виокремлюються сьогодні?

У Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012-2016 рр. (втратила чинність) було визначено, що спосіб життя населення України та стан галузі фізичної культури і спорту створюють загрозу та є суттєвим викликом для Української держави на сучасному етапі її розвитку, що характеризується певними чинниками, основними серед яких є:

- демографічна криза, яка зумовлюється зменшенням кількості населення України з 52,2 мільйона у 1992 р. до 45,8 мільйона у 2010 р.;

- не сформовано сталих традицій та мотивацій щодо фізичного виховання і масового спорту як важливого чинника фізичного та соціального благополуччя, поліпшення стану здоров'я, ведення здорового способу життя і подовження його тривалості;

- погіршення стану здоров'я населення із різко прогресуючими хронічними хворобами серця, гіпертонією, неврозом, артритом, ожирінням тощо, що призводить до зменшення кількості осіб, які можуть бути залучені до спорту вищих досягнень, зокрема спроможних тренуватися, витримуючи значні фізичні навантаження, та досягати високих спортивних результатів;

- порівняно з 2007 р. кількість осіб, що віднесені за станом здоров'я до спеціальної медичної групи, збільшилася на 40%, що спричинило зменшення кількості залучених дітей і молоді до занять у дитячо-юнацьких спортивних школах на 110 тис. осіб;

- неналагодженість скоординованої роботи між суб'єктами фізичної культури і спорту на етапах спортивного удосконалення спортсменів;
- посилення впливу на спортивні результати інноваційних технологій;
- невідповідність вимогам сучасності та значне відставання від світових стандартів ресурсного забезпечення галузі фізичної культури і спорту, а саме організаційного, кадрового, науково-методичного, медико-біологічного, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного;
- порівняно з 2007 р. зменшилася кількість інструкторів-методистів з фізичної культури на 45%, особливо за місцем роботи громадян та в сільській місцевості, зменшилася кількість стадіонів з трибунами на 1500 місць;
- загострення проблем, пов'язаних із застосуванням спортсменами заборонених допінгових препаратів під час спортивних заходів, та відповідно посилення впливу Всесвітньої антидопінгової агенції [87].

Однак, затвердження Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту (за проектом: на 2013-2017 рр.), яка мала б забезпечити вирішення відмічених проблем галузі, так і не відбулося. Це призвело до фактичної відсутності державної цільової програми у досліджуваній сфері (до 2017 р.), а також відтворення значної частини окреслюваних раніше і ефективно не вирішуваних проблем у Концепції Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. Відповідно до останньої, на сучасному етапі розвитку України виникає потреба у розв'язанні таких проблем, як:

- складне соціально-економічне становище українського суспільства;
- демографічна криза, що зумовлена зменшенням кількості населення України з 51,4 мільйона у 1994 р. до 42,9 мільйона у 2014 р.;
- знецінення моральних та патріотичних переконань громадян України у зв'язку з пропагандою жорстокості, насильства, зокрема через засоби масової інформації;

– погіршення стану здоров'я населення у зв'язку з прогресуючими хронічними хворобами серця, гіпертонією, неврозом, артритом, ожирінням тощо, що призвело до збільшення на 40% порівняно з 2007 р. кількості осіб, віднесених за станом здоров'я до спеціальної медичної групи;

– невідповідність вимогам сучасності та світовим стандартам ресурсного забезпечення сфери фізичної культури і спорту, зокрема організаційного, кадрового, науково-методичного, медико-біологічного, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного;

– відсутність сталих традицій та мотивації щодо фізичного виховання і масового спорту як важливого фактора фізичного та соціального благополуччя, поліпшення стану здоров'я, ведення здорового способу життя і збільшення його тривалості [88].

Отже, у 2011 р. та у 2015 р. було визначено дуже близькі переліки проблем галузі фізичної культури і спорту. Окремі з попередніх чинників прямо відтворені новою Концепцією, інші – з незначними змінами формулювань та послідовності викладення. Водночас, мають місце і відмінності: негативну пропагандиську роль засобів масової інформації у формуванні переконань громадян відмічено уперше; окремих важливих проблем не було означено у 2015 р., хоча зберегли свою актуальність (неналагодженість скоординованої роботи між суб'єктами фізичної культури і спорту на етапах спортивного удосконалення спортсменів, посилення впливу на спортивні результати інноваційних технологій). Ілюстративним у контексті оцінки якості вивчення галузі фізичної культури і спорту, її нагальних потреб, видається таке зіставлення. Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012-2016 рр. визначала такі дві проблеми:

а) «погіршення стану здоров'я населення із різко прогресуючими хронічними хворобами серця, гіпертонією, неврозом, артритом, ожирінням тощо, що призводить до зменшення кількості осіб, які можуть бути залучені

до спорту вищих досягнень, зокрема спроможних тренуватися, витримуючи значні фізичні навантаження, та досягати високих спортивних результатів»;

б) «порівняно з 2007 роком кількість осіб, що віднесені за станом здоров'я до спеціальної медичної групи, збільшилася на 40%, що спричинило зменшення кількості залучених дітей і молоді до занять в дитячо-юнацьких спортивних школах на 110 тис. осіб».

Концепція ж Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. об'єднала їх в єдиному формулюванні: «погіршення стану здоров'я населення у зв'язку з прогресуючими хронічними хворобами серця, гіпертонією, неврозом, артритом, ожирінням тощо, що призвело до збільшення на 40% порівняно з 2007 р. кількості осіб, віднесених за станом здоров'я до спеціальної медичної групи». У зв'язку із цим слід назвати два аспекти:

по-перше, відповідне об'єднання призвело до зміни первинного змісту, адже прогресуючі хронічні хвороби визначалися першочергово як перешкода залучення населення до спорту вищих досягнень, а не до фізичної культури і дитячо-юнацького спорту;

по-друге, нова концепція розроблялася без детального вивчення стану галузі фізичної культури і спорту на той час, а точніше – шляхом відтворення (переписування) старого документа. Адже, якщо порівняно із 2007 р. у 2011 р. кількість осіб спеціальної медичної групи зросла на 40, то у 2015 р. (порівняно із тим же 2007-м) така кількість не може залишитися незмінною (теж «зросла на 40»). Це свідчить про беззмістовний, поверховий підхід до розроблення останньої концепції і породжує сумнів щодо належного втілення мети подібного документа: обґрунтування необхідності розроблення державної цільової програми та визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми. Як результат, під запитанням залишається і якість створеної на основі цієї концепції самої Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. від 01

березня 2017 р. [89], доцільність і зваженість її заходів. Водночас, позитивним є уже те, що відповідна програма (на відміну від 2012-2016 рр., коли існувала тільки абстрактна концепція) хоча б отримала закріплення.

Узагальнюючи, слід зазначити актуальність більшої кількості окреслених ще у 2011 р. проблем галузі фізичної культури та спорту, оскільки державну цільову програму, покликану їх подолати, так і не було затверджено; натомість, визначення відповідних проблем у 2015 р. із подальшим закріпленням у 2017 р. програми, відбулося доволі поверхово, формалізовано. Це обумовлює необхідність вивчення правових засад галузі фізичної культури і спорту, якість яких перебуває не на найкращому рівні.

1.3. Правові засади публічного управління у галузі фізичної культури і спорту

Виходячи із традицій поглядів на формалізовані джерела адміністративного права, основою нормативно-правового регулювання публічного управління фізичною культурою і спортом в Україні є: Конституція України [254]; міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою; закони України («Про фізичну культуру і спорт» [82], «Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні» [97]); Державна цільова соціальна програма розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. (2017 р.) [89]; інші нормативно-правові акти.

Конституція України як Основний Закон держави, що закріплює засади суспільного життя та організації публічної влади, є висхідним правовим підґрунтям і для управління фізичною культурою та спортом. Частина 4 ст. 49 акту найвищої юридичної сили закріплює за державою обов'язок дбати про розвиток фізичної культури і спорту. Реалізація цього припису має бути спрямованою на постійне підвищення рівня здоров'я, фізичного та духовного

розвитку населення, сприяння економічному і соціальному прогресу суспільства, утвердження міжнародного авторитету України у світовому співтоваристві. Слід позитивно оцінити стимуляційно-зобов'язальне формулювання указаної норми Конституції України, що не обмежується закріпленням відповідного права фізичних осіб, а прямо покладає на державу необхідну міру позитивної активності – «державна дбає». Подібний підхід узгоджується із сучасним доктринальним трактуванням основного обов'язку держави («утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» ч. 2 ст. 3 Основного Закону), у межах якого вимагається зміщення акцентів із першого («утвердження») на друге («забезпечення»). Початкове і головне визнання (утвердження) уже відбулося (зокрема, в Основному Законі). На теперішній час проблемним є саме «забезпечення», практичне втілення можливостей людини, що вимагає позитивних організаційних заходів з боку державних органів.

Якщо ж звернутися до суб'єктної складової ч. 2 ст. 49, можна уточнити: не тільки держава зобов'язана та уповноважена дбати про фізичну культуру і спорт, але й органи місцевого самоврядування та інші представники публічної влади. Актуальність та допустимість подібного розширювального трактування не свідчить про недоліки у конституційно-правовому забезпеченні галузі фізичної культури і спорту, адже Основний Закон розроблявся до остаточного становлення концепції публічної влади та містить чимало правовстановлень, які на теперішній час можуть бути виведені за межі основного представника загального інтересу. Водночас, таке виведення стає усе більш актуальним у контексті процесів децентралізації розпорядництва, у т.ч. у галузі фізичної культури і спорту.

Окрім ст. 49, деякі інші приписи Конституції також стосуються досліджуваної нами тематики, оскільки визначають загальні правові та інституційні засади управління, зокрема й для галузі фізичної культури і спорту: повноваження Верховної Ради, Президента та Уряду України

(ст.ст. 85, 106, 116); порядок утворення, реорганізації, ліквідації міністерства та порядок призначення міністрів (ст.ст. 114, 116); вимоги щодо несуміщення посади міністра (ст. 120); вимоги до нормативної фіксації структури, повноважень, порядку діяльності центральних органів виконавчої влади (ст.ст. 19, 117); компетенція органів місцевого самоврядування у соціально-культурній сфері (ст. 143), тощо. Актуальними для управління в галузі фізичної культури і спорту є й інші правила публічного адміністрування (недопущення створення в органах виконавчої влади, виконавчих органах місцевого самоврядування, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях підрозділів політичних партій – ч. 3 ст. 37), але найбільш вагоме значення мають утверджені принципи верховенства права, пріоритету прав і свобод людини, законності, рівності.

Проведення у 2014 р. конституційних перетворень та повернення до редакції Конституції 2004 р. кардинальним чином не вплинуло на управління фізичною культурою і спортом; у межах загальних змін відбувся перехід установчих та номінаційних повноважень стосовно профільного міністерства від Президента України до Уряду, проте навіть це не набуло цілковитого відображення на всіх рівнях правового регулювання.

Окремі закони та підзаконні акти й надалі містять приписи, які відтворюють засади президентсько-парламентської форми правління. Наприклад, згадувана ч. 2 ст. 6 Закону «Про фізичну культуру і спорт» встановлює, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту здійснює повноваження, визначені законом та покладені на нього актами Президента України, хоча Глава держави за діючою Конституцією уже не правомочний на подібне уповноваження центральних органів виконавчої влади; натомість, саме Уряд став не лише номінально, але й компетенційно та організаційно очолювати виконавчу владу. У вказаному та подібних випадках неузгодженостей слід

виходити із прямої дії норм акта найвищої юридичної сили, зазначаючи необхідність подальших узгоджень.

Щодо міжнародних актів, то сучасні спортивні відносини опосередковуються як нормами міжнародних документів загального характеру, так і спеціальними, присвяченими безпосередньо міжнародному спортивному руху. Основу регулювання міжнародних відносин, що виникають у зв'язку зі спортивною діяльністю, становлять норми загального міжнародного права, включаючи загальновизнані принципи і норми міжнародного права і міжнародні договори загального характеру. Що стосується загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, то вони містяться у статуті Організації Об'єднаних Націй, деклараціях і резолюціях Генеральної Асамблеї ООН, документах інших міжнародних організацій з найбільш загальних і глобальних питань міжнародного правопорядку, багатосторонніх договорах (конвенціях), рішеннях Міжнародного Суду.

Норми загального міжнародного права регламентують співробітництво держав у різних сферах міжнародних відносин, і дія низки таких норм поширюється у т.ч. на міжнародну спортивну діяльність. Наприклад, Договір про дружні відносини і співробітництво між Україною та Республікою Парагвай (ратифікований 16.09.2015 р.) у ст. 4 передбачає, що сторони «розвиватимуть взаємовигідне співробітництво у таких сферах, як забезпечення поваги до прав і свобод людини, політика, економіка, наука, технологія, культура, освіта, охорона здоров'я, охорона навколишнього природного середовища, засоби масової інформації, туризм, спорт, а також заохочуватимуть розвиток культурних та освітніх зв'язків між громадянами України, включаючи громадян парагвайського походження, та громадянами Республіки Парагвай, включаючи громадян українського походження», а у ст. 9 – «з метою забезпечення необхідних умов для зближення своїх народів та дружніх відносин між ними, Сторони сприятимуть встановленню контактів та обміну інформацією між навчальними і культурними закладами,

науково-дослідними інститутами, засобами масової інформації, молодіжними і спортивними організаціями, а також реалізації різнопланових культурних заходів» [90].

Питання фізичної культури і спорту знаходять також часткове вирішення у межах спеціалізованих міжнародних актів неспортивного спрямування. Так, Конвенцією про права осіб з інвалідністю (ратифікована 16.12.2009 р.) передбачено виконання державами-учасницями ряду вимог для надання особам з інвалідністю можливості брати участь нарівні з іншими у проведенні дозвілля та відпочинку й у спортивних подіях:

1) для заохочення і пропаганди найповнішої участі осіб з інвалідністю у загальнопрофільних спортивних заходах на всіх рівнях;

2) для забезпечення того, щоб особи з інвалідністю мали можливість організовувати спортивні та дозвільні заходи спеціально для осіб з інвалідністю, розвивати їх і брати в них участь, і для сприяння у цьому зв'язку тому, щоб їм нарівні з іншими надавались належні навчання, підготовка та ресурси;

3) для забезпечення того, щоб особи з інвалідністю мали доступ до спортивних, рекреаційних і туристичних об'єктів;

4) для забезпечення того, щоб діти з інвалідністю мали рівний з іншими дітьми доступ до участі в іграх, у проведенні дозвілля та відпочинку й у спортивних заходах, зокрема заходах у рамках шкільної системи;

5) для забезпечення того, щоб особи з інвалідністю мали доступ до послуг тих, хто займається організацією дозвілля, туризму, відпочинку та спортивних заходів [91].

Окрім загальних та спеціалізованих неспортивних міжнародних актів, правове підґрунтя досліджуваної проблематики створюють і спеціалізовані міжнародні договори спортивного характеру: Міжнародна конвенція ООН проти апартеїду у спорті (ратифікована 08.05.1987 р.), Антидопінгова конвенція Ради Європи (ратифікована 15.03.2001 р.), Міжнародна конвенція

ЮНЕСКО про боротьбу з допінгом у спорті (ратифікована 03.08.2006 р.), Конвенція Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями (ратифікована 16.11.2016 р.) та ін. Міжнародні акти у сфері спорту, імплементуючись до українського законодавства, значно сприяли розвитку вітчизняних правових засад фізичної культури і спорту. Зокрема, остання із названих конвенція сприяла прийняттю Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», обумовивши частково і його зміст. Так, ст. 15 Конвенції встановлює: «Кожна Сторона забезпечує, щоб її національне законодавство передбачало кримінальні санкції за маніпулювання спортивними змаганнями, коли це стосується примусової, корупційної або шахрайської діяльності, як це визначено її внутрішнім законодавством» [92]; ч. 1 ст. 24 Конвенції (називається «Адміністративні санкції») закріплює: «Кожна Сторона вживає, у разі необхідності, таких законодавчих та інших заходів щодо дій, які караються згідно з її внутрішнім законодавством, які можуть бути необхідними для покарання за порушення, визначені відповідно до цієї Конвенції, шляхом ефективних, пропорційних і стримуючих санкцій та заходів за результатами провадження, порушеного адміністративними органами, коли таке рішення може призвести до розгляду в суді відповідної юрисдикції». Відповідні ж статті Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 172-9-1 «Порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням») та Кримінального кодексу України (ст. 369-3 «Протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань») [255] було запроваджено Прикінцевими положеннями саме згаданого Закону. Слід сказати, що (не незважаючи на підхід вищезазначеної конвенції) під «кримінальною сферою», «кримінальним провадженням», «кримінальними санкціями» у доктрині європейського публічного права зазвичай розуміється (у переведенні на вітчизняний понятійний зміст) як власне кримінально-

правовий, так і адміністративно-деліктний простір; такий підхід значною мірою сформувався на основі практики застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та трактування її положень у страсбурзьких прецедентах; це слід враховувати під час аналізу санкційної частини міжнародних актів у сфері фізичної культури та спорту.

В ієрархії правових засад управління фізичною культурою і спортом міжнародні договори знаходяться перед законами, оскільки у разі протиріччя із вітчизняними актами вищої юридичної сили їм надається правозастосовна перевага. Проте, виходячи зі змісту ст. 9 Конституції України, така перевага стосується саме договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, тобто лише міждержавний, а не міжурядовий чи міжвідомчий, міжнародний договір у сфері фізичної культури і спорту володіє більшою юридичною силою, ніж закони.

Базовим для управління досліджуваною галуззю є Закон «Про фізичну культуру і спорт» від 24 грудня 1993 р. (у редакції від 17.11.2009 р. та подальшими змінами) [82]. Ним визначаються засади державної політики у галузі, повноваження органів управління фізичною культурою і спортом, статус невлadних суб'єктів фізичної культури і спорту, закріплюється базове нормативне підґрунття напрямів фізичної культури та напрямів спорту, спортивного суддівства та спортивної кваліфікації України, регулюється організаційне, інформаційне, кадрове, фінансове та інше забезпечення фізичної культури і спорту.

Незважаючи на те, що для цього закону характерними є окремі термінологічні та змістовні неточності, у цілому його право-регулятивне наповнення і нормотворча техніка перебувають на досить високому рівні. Тому, більшість застережень та запитань стосовно Закону «Про фізичну культуру і спорт» виникають на теперішній час не щодо його сутності, а щодо повного підзаконного супроводження та належного втілення цього акта, чимало зважених і нагальних приписів якого залишаються

знехтуваними на практиці. Так, ч. 5 ст. 26 базового закону у сфері фізичної культури і спорту закріплює однозначний для розуміння, такий що не залишає місця альтернативному трактуванню, імператив: «у загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах уроки з фізичної культури є обов'язковими і проводяться не менше трьох разів на тиждень».

Норма покликана сприяти зміцненню здоров'я і працездатності молодій людини, підготовці до активної навчальної і трудової діяльності, розвитку у підростаючої особистості, поряд із фізичною силою, здоров'я і гарної постави, таких прикмет характеру, як фізична вправність, загартованість, почуття честі у змаганні, грі та праці, швидкість, рішучість і обережність, толерантність, товарицькість, відвага, динамічність, чесність. Проте, ознайомлення з розміщеними у вільному доступі розкладами занять дозволяє виявити численні випадки недотримання відповідного правового припису як у загальноосвітніх (наприклад, окремі класи Одеської спеціалізованої школи-інтернату № 2 з поглибленим вивченням англійської мови [93]), так і в професійно-технічних навчальних закладах (наприклад, Професійно-технічному училищі № 40 м. Новоукраїнка [94]).

Вимога закону щодо обсягу занять з фізичної культури порушується не просто деякими навчальними закладами, а навіть більше – підзаконними нормативними актами методичного характеру: Типові навчальні плани загальноосвітніх навчальних закладів III ступеня передбачають для 10-х і 11-х класів лише два уроки фізичної культури на тиждень [95]; Державні стандарти професійно-технічної освіти («Взуттьовик з ремонту взуття», «Арматурник», «Електрозварник ручного зварювання», «Апаратник варіння утфелю» [96] та ін.) взагалі не передбачають у типових навчальних планах уроки фізичної культури, залишаючи впровадження останніх на розсуд розробників робочих навчальних планів кожного професійно-технічного училища.

Подібна ситуація вимагає внесення змін до відповідних підзаконних актів та приведення їх у відповідність до Закону «Про фізичну культуру і спорт». При цьому, недопустимим є використання «відмовок» чи «напівмір» на кшталт: наявності предмета «Захист Вітчизни» у 10-х і 11-х класах, який частково передбачає забезпечення фізичної підготовки і компенсує відсутність одного заняття з фізичної культури; необхідність надавати можливість дискреції як прояву часткової автономії професійно-технічних навчальних закладів тощо. Припис вищої юридичної сили чіткий: не менше трьох уроків з фізичної культури на тиждень.

Поряд із Законом «Про фізичну культуру і спорт» [82], відносини у досліджуваній галузі регламентуються окремими, більш спеціалізованими, актами вищої юридичної сили, покликаними упорядкувати якийсь один сектор/напрямок цієї галузі, вирішити одну чи декілька її проблем. До таких належить Закон «Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні» [97], Закон «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» [253], Закон «Про антидопінговий контроль у спорті» [242] тощо. Перший, окрім норм-дефініцій та загально-декларативних положень, містить лише декілька практичних приписів: щодо організації спеціальних рахунків «Україна Олімпійська» і «Україна Паралімпійська», порядку оперування їх ресурсами (ст. 2); щодо фінансування державою витрат на обов'язкове державне та медичне страхування спортсменів вищих категорій (ч. 6 ст. 3) [97].

Закон «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» [253] від 03 листопада 2015 р. розв'язав раніше взагалі не розв'язувану проблему у галузі фізичної культури і спорту. Він прямо закріпив заборону для спортсменів, осіб допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні, посадових осіб у сфері спорту розміщувати ставки на спорт щодо

результатів офіційного спортивного змагання, в якому вони або їхня команда беруть участь (ч. 4 ст. 8), визначив суб'єктів протидії корупційним правопорушенням у галузі, об'єктивну сторону відповідних правопорушень, порядок перевірки обставин впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань тощо.

Втім, незважаючи на прогресивність зазначеного акта вищої юридичної сили та його базування (значною мірою) на міжнародному правовому джерелі, він викликає застереження/запитання як технічного, так і змістовного характеру. До перших слід віднести неточність найменування закону в частині «запобігання впливу», адже насправді він спрямований і на виявлення відповідних правопорушень, і на усунення їх наслідків та забезпечення притягнення до відповідальності винних осіб; відмітимо, що подібна невідповідність є характерною для вітчизняного антикорупційного законодавства у цілому, оскільки назва Закону «Про запобігання корупції» [59] теж є обмежувальною у порівнянні з його змістом. Не безпідставно фахівцями критикується і наступна офіційна дефініція: «посадова особа у сфері спорту – власник, акціонер, керівник чи співробітник юридичної особи, яка організовує і сприяє спортивним змаганням ...» (ст. 1). Дійсно, власників та акціонерів відповідних юридичних осіб не можна відносити до посадових осіб у сфері спорту, оскільки їх правовий статус обумовлений не обійманням відповідної посади, а наявністю у цих осіб відповідних майнових прав (зокрема, корпоративних прав) [98]; це скоріше особи «що володіють впливом/спроможні впливати», але ніяк не посадові особи.

У ч. 3 ст. 8 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» [253] корупційним правопорушенням, що впливає на результати офіційних спортивних змагань, визнається вчинення хоча б одного з таких діянь:

1) підкуп спортсменів, осіб допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні, посадових осіб у сфері спорту,

примушування або підбурювання їх до таких діянь чи вступання з ними у змову стосовно результату офіційного спортивного змагання (договірного поєдинку) або стосовно надання ними ексклюзивної спортивної інформації;

2) отримання спортсменами, особами допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні, посадовими особами у сфері спорту грошей, цінних паперів, іншого майна, користування послугами майнового характеру, отримання інших вигод і переваг внаслідок діянь, зазначених у п. 1 цієї частини, чи несанкціонованого використання ними ексклюзивної спортивної інформації.

Як видно, корупційним правопорушенням визнано лише отримання неправомірної вигоди, хоча загальне антикорупційне законодавство кваліфікує як завершений делікт також прийняття пропозиції або обіцянку одержання неправомірної вигоди. Все зазначене вище свідчить про необхідність удосконалення законодавства про запобігання корупційним правопорушенням у спорті, його подальшого доктринального опрацювання.

До правових засад управління досліджуваною галуззю слід віднести також ряд інших законів, які лише частково торкаються фізичної культури і спорту: Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст.ст. 85, 172-8, 172-9, 172-9-1) [255] та Кримінальний кодекс України (ст. 369-3) [256], норми яких охороняють правила чесної гри у спорті; Закон «Про аквакультуру» (ст. 1) [257] та Водний кодекс України (ст. 51) [258], якими визначаються статус та загальні умови спортивного рибальства; Закон «Про рекламу» [99], що закріплює правила розміщення реклами під час трансляції спортивних програм (тільки у перервах між їх частинами – ч. 5 ст. 13), заборону реклами допінгових речовин та/або методів для їх використання у спорті (ч. 3 ст. 21), недопустимість реклами тютюнових виробів у місцях проведення масових заходів спортивного характеру та розважальних заходів, призначених для неповнолітніх осіб (ч. 1 ст. 22), недопустимість за допомогою реклами формувати думку, що паління або вживання алкоголю є

важливим фактором досягнення успіху у спортивній сфері життя (ч. 3 ст. 22); Закон «Про відпустки» [259], ст. 16-1 якого передбачає відпустки для підготовки та участі у змаганнях для працівників, які беруть участь у всеукраїнських та міжнародних спортивних змаганнях; Закон «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» [260], які можуть встановлюватися, зокрема, видатним спортсменам – переможцям Олімпійських та Паралімпійських ігор, Всесвітніх ігор глухих, чемпіонам і рекордсменам світу та Європи; Закон «Про автомобільні дороги» [261], ст. 36 якого визначає суб'єктів надання дозволу на використання автомобільних доріг з метою проведення спортивних змагань (кросів, автоперегонів, велоперегонів); Закон «Про захист тварин від жорстокого поводження» [262], у ст. 25 якого встановлено заборону проведення боїв тварин, спортивних, видовищних заходів, що передбачають переслідування, умертвіння, спостереження передсмертної агонії тварин, використання для умертвіння тварин інших тварин тощо.

Подібний широкий спектр законодавчого забезпечення розглядуваної сфери ще раз підтверджує значну соціальну роль фізичної культури і спорту, що, як зазначалося, виконують оздоровчу, змагальну, виховну, освітню, розважальну, видовищну, рекламну, політичну та інші функції. Узагальнене визнання цієї ролі знаходимо у ч. 1 ст. 10 Закону «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [100], де до основних засад внутрішньої політики у гуманітарній сфері віднесено: створення умов для максимальної реалізації здібностей талановитих спортсменів, стимулювання створення спортивної інфраструктури, сприяння участі українських спортсменів у міжнародних змаганнях, підвищення авторитету держави у світовому спортивному русі; удосконалення державної політики у сфері фізичної культури і спорту, сприяння популяризації та поширенню здорового способу життя, організації змістовного дозвілля [100]. Показовим є також те, що Закон «Про санкції» визначає одним із видів санкцій (як реакції на створення зовнішніх загроз

національній безпеці) припинення спортивних контактів з іноземними державами та іноземними юридичними особами (п. 20 ч. 1 ст. 4) [101].

Ряд окремих законів регламентує, поряд із Законом «Про фізичну культуру і спорт» [82], інституційно-компетенційну складову управління галуззю: Закон «Про Кабінет Міністрів України» [143], Закон «Про центральні органи виконавчої влади» [164], Закон «Про місцеві державні адміністрації» [263], Закон «Про військово-цивільні адміністрації» [264], Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [184], Закон «Про органи самоорганізації населення» [189] тощо.

К. Горшенін зазначав: закон не може бути єдиним і винятковим способом виявлення державної волі, і тому через множинність і різноманітність суспільних відносин, які потребують правового регулювання, виникає необхідність прийняття підзаконних нормативних актів [102, с. 8]. Серед таких для управління фізичною культурою і спортом першочергове значення мають постанови Кабінету Міністрів України та накази Міністерства молоді та спорту, особливо ті, що спрямовані на реалізацію Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82] та приймаються на виконання його приписів: Постанова КМУ «Про затвердження Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу» від 05.11.2008 р., Постанова КМУ «Про затвердження Порядку надання навчальному закладу статусу спеціалізованого навчального закладу спортивного профілю» від 28.12.2011 р., Наказ Міністерства молоді та спорту України «Про затвердження Положення про школу вищої спортивної майстерності» від 17.07.2015 р. [103], Наказ Міністерства молоді та спорту України «Про затвердження Положення про національні збірні команди з видів спорту, визнаних в Україні» від 21.08.2015 р. та ін.

Надання спортивній федерації статусу національної чи позбавлення її такого статусу здійснюється відповідно до Постанови КМУ від 18.01.2012 р. «Про надання на конкурсних засадах спортивній федерації статусу

національної та позбавлення такого статусу» [265], та відбувається за такими кваліфікаційними вимогами до учасників конкурсу: розвиток відповідного виду (видів) спорту на території України; членство у відповідній міжнародній спортивній федерації, включеної до переліку, що затверджується Мінмолодьспортом з урахуванням пропозицій Національного олімпійського комітету, Спортивного комітету, Національного комітету спорту інвалідів; організація і проведення офіційних міжнародних та всеукраїнських змагань; наявність кваліфікованих кадрів (спортсмени, тренери, судді та фахівці, що мають відповідну кваліфікацію і досвід роботи); наявність необхідної матеріально-технічної та інформаційної бази, організаційно-методичного забезпечення. Так, спортивних федерацій з олімпійських видів спорту зі статусом національної спортивної федерації в Україні налічується 38, спортивних федерацій з неолімпійських видів спорту зі статусом національної спортивної федерації – 65.

Кожна із цих федерацій є суб'єктом локальної нормотворчості. Вони розробляють відповідні регламенти, статuti, правила змагань тощо, базуючись на актах міжнародних спортивних організацій.

Головною проблемою підзаконних актів стосується їх відповідності змісту закону та дійсної деталізації за допомогою їх приписів вищої юридичної сили (що полегшувало би подальше правозастосування). Наприклад, ч. 4 ст. 12 базового закону встановлює, що «засновниками шкіл вищої спортивної майстерності можуть бути, зокрема: центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування; фізкультурно-спортивні товариства». Оскільки закон називає засновників «зокрема», то очевидно є невичерпність пропонованого переліку, який (логічно) мав би бути деталізований підзаконним актом. Натомість, п. 1 розд. 2 Положення про школу вищої професійної майстерності встановлює: «засновниками ШВСМ можуть бути: центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; органи

місцевого самоврядування; фізкультурно-спортивні товариства» [103]. Як видно, зазначені ті ж самі види суб'єктів-засновників, але вже в закритому переліку, який не допускає «іншого». Отже, підзаконний акт не лише не забезпечив деталізації Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82], але й фактично обмежив його зміст, що є недопустимим.

Окрім невідповідності, проблема виникає також стосовно власне існування підзаконних актів у сфері фізичної культури та спорту. Згідно з ч. 1 ст. 7 Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82], перелік показників стану розвитку фізичної культури і спорту затверджує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту; проте, Міністерством молоді та спорту подібний акт поки що не затверджений і сфера залишається без чіткого переліку показників стану свого розвитку. Подібне нехтування правотворчою компетенцією міністерством деструктивно впливає на стан фізичної культури і спорту та є недопустимим; хоча, в наявності часткова детермінованість ситуації недосконалістю законодавчої техніки самого акта вищої юридичної сили, в якому відсутні перехідні та прикінцеві положення, де зазвичай фіксуються чіткі строки прийняття підзаконних актів, обумовлених законом.

Значущими для дослідження управління фізичною культурою і спортом є також постанови Уряду, які затверджують статусний акт галузевого центрального органу виконавчої влади (Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство молоді та спорту України» від 02.07.2014 р. № 220 [163]) та державну цільову програму галузі (Постанова КМУ «Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року» від 01.03.2017 р. № 115 [89]).

Якщо відступити від традиційних поглядів на джерела (формалізовані) адміністративного права та врахувати сучасні доктринальні напрацювання,

то до правових засад управління у галузі фізичної культури і спорту змушені (окрім нормативних актів) віднести також:

1. Судові рішення: Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Європейського суду з прав людини. Нормативний характер рішень першого не викликає заперечень, хоча такі на даний момент і не видавалися безпосередньо щодо сфери фізичної культури і спорту (тобто рішення Конституційного Суду України можуть бути правовим підґрунтям досліджуваної галузі або в перспективі, або в частині тих із них, що мають загально-юридичний характер: утверджують розуміння верховенства права, прямої дії Конституції України тощо). Рішення Верховного Суду України переважно не вважалися джерелом права, але протягом останнього часу дійсно з'являється все більше підстав для перегляду усталеного підходу. Новий Закон «Про судоустрій і статус суддів» закріпив не лише обов'язковість урахування висновків щодо застосування норм права, викладених у постановах Верховного Суду, іншими судами при застосуванні таких норм права (із необхідністю окремого обґрунтування мотивів відступу від указаних висновків – ч. 6 ст. 13), але й додатково встановив: «висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права» (ч. 5 ст. 13) [105]; якщо суб'єкти управління змушені керуватися (зазначимо: без права відступати) постановами Верховного Суду, то останні, безперечно, є правовими засадами владно-організуючої діяльності. Якщо раніше критика ознак прецедентності рішень вищого судового органу часто обґрунтовувалася тим, що їх урахування є вимушено необхідним для суду-процесуального попередника, який не бажає подальшого скасування свого рішення Верховним Судом, то на теперішній час цитована норма нівелює подібні доводи. Стосовно «джерельності» рішень Європейського суду з прав людини знаходимо пряму вказівку Закону «Про виконання рішень та

застосування практики Європейського суду з прав людини»: «суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права» (ст. 17); а щодо органів управління закріплено: «міністерства, інші центральні органи виконавчої влади забезпечують систематичний контроль за додержанням у рамках відомчого підпорядкування адміністративної практики, що відповідає Конвенції та практиці Суду (ч. 5 ст. 19) [105]. Слід сказати, що окремі рішення Європейського суду з прав людини стосуються питань спорту (наприклад, у рішеннях по справах «Луценко проти України (№ 2)», «Тимошенко проти України», «Двойних проти України» наголошується на необхідності забезпечення ув'язнених мінімальною спортивною активністю).

2. Неформалізовані джерела адміністративного права: норми моралі, традиції, звичаї, правова доктрина [104]. Зрозуміло, вони не містять безпосередньо правових приписів, однак – втілюються у разі відсутності конкретної норми та застосування аналогії права, переважно посередністю звернення до «the rule of law» та інших принципів. Тому видається доцільним аналіз принципів досліджуваної галузі та принципів управління нею.

Принцип (від лат. *prīncipiūm* – начало, основа) – 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, учення, теорії, ідеологічного напрямку тощо; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чого-небудь; 3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [107, с. 444-445]. Принципи є одночасно досягненням думки та об'єктивною реальністю. Вони є ідеями, що розроблені вченими та покладені в основу побудови певного явища (соціального), у нашому разі – публічного управління; разом із тим, принципи – пізнані закономірності існування явища, його глибинні властивості. Якщо для природних процесів головним є друге значення (відповідні фундаментальні правила діють незалежно від їх пізнаності людиною), то для соціальної сфери (у т.ч. галузі фізичної

культури і спорту) переважає перше: створюване людиною отримує якості, якими вона їх наділяє. Отже, вищевказане довідникове тлумачення доволі точно позначило важливу властивість принципів: «переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь ...»; тобто ці закономірності не просто розчинилися у сутності управління, будучи абстрагованими від прикладних проблем, вони є ще й правилами, якими органи повинні керуватися у своїй повсякденній діяльності. Як зазначає О. Шевчук, будучи загальнообов'язковою вимогою, принцип виконує відповідну регулятивну функцію і безпосередньо впливає на суспільні відносини [108, с. 231].

Досліджуючи управління у галузі фізичної культури і спорту, ми виявили чимало груп висхідних, базових положень, які так чи інакше пов'язані з обраною проблематикою. Можна вести мову про принципи: адміністративного права, державного управління, правового регулювання, побудови системи органів управління, діяльності окремих її суб'єктів, принципи окремих напрямів функціонування (контролю і нагляду; надання фізкультурно-спортивних послуг; взаємодії з громадськістю тощо), регулювання галузі фізичної культури і спорту.

Одним із головних завдань адміністративно-правової реформи в Україні є вироблення та становлення сучасних принципів державного управління. Слушним є твердження, що загострення кризових процесів у державі та суспільстві є закономірним наслідком кризи державного управління, вихід з якої вбачається можливим завдяки формуванню принципів розбудови демократичної, правової держави та її владних інститутів [16, с. 28]. Орієнтиром здійснюваної адміністративно-правової реформи мають стати європейські цінності, які базуються на приматі прав і свобод людини та верховенстві права. Принципи організації та діяльності органів виконавчої влади є тими вихідними і керівними положеннями, які визначають, яку саме роль відіграватиме виконавча влада в житті держави: виконавчо-розпорядчу, що покликана жорстко управляти усіма сферами життя суспільства, чи

публічно-сервісну, що розглядатиме людину, її права, свободи та інтереси як основну соціальну цінність і тим самим визначатиме служіння людині основним пріоритетом своєї діяльності. Як слушно зазначається, не можна недооцінювати важливість принципів організації та діяльності виконавчої влади і вважати їх суто декларативними. Адже принципи є своєрідною квінтесенцією тих відносин, що встановлюються державою між нею самою та суспільством [109, с. 56]. Вкрай важливою є зміна саме принципів, оскільки критерієм ефективності застосування принципів організації та діяльності органів виконавчої влади є передусім досягнення системності публічного управління, а через неї – гармонійності і комплексності суспільного життя у цілому та її окремих сфер.

Проблемі класифікації і систематизації принципів публічного (раніше «державного») управління присвячено низку ґрунтовних наукових праць, що, у свою чергу, дає можливість зупинитися лише на висвітленні найбільш загальних підходів. Н. Нижник виокремлює дві групи принципів: суспільно-політичні, до яких відносить – демократизм, законність, соціальне спрямування, об'єктивність, гласність; структурні – диференціація та фіксування функцій за допомогою видання правових норм, сумісність функцій, концентрація, комбінування функцій, відповідність функцій потребам і запитам управлінських об'єктів, оптимізації і саморегулювання управління, функціональний, системний, комплексний, інтеграційний, динамічний, відтворюваний, процесний, нормативний. До цієї групи принципів автором віднесено також принципи побудови організаційної структури державного управління, а саме: розподілу влад, територіально-галузевий, подвійного підпорядкування, лінійно-функціональний, поєднання єдиноначальності та колегіальності, оптимального поєднання централізації та децентралізації. До принципів державно-управлінської діяльності віднесено: відповідність елементів (методів, форм, стадій) управлінської діяльності державних органів їх функціям і організації, правове регулювання

управлінської діяльності та особиста відповідальність за її результати, стимулювання управлінської діяльності [110].

У працях Г.В. Атаманчука висвітлено й охарактеризовано сутність загальносистемних принципів державного управління (об'єктивність, демократизм, правова упорядкованість, законність, розподіл влади, публічність); структурно-цілевих (узгодженість цілей, взаємодоповнюваність цілей, підпорядкованість часткових, локальних цілей загальним, послідовність руху в досягненні усієї сукупності цілей, розподіл цілей за функціями); структурно-функціональних (диференціація та фіксування функцій, сумісність, концентрація, комбінування, достатня багатоманітність, відповідність); структурно-організаційних (єдність системи державної влади, територіально-галузевий, багатоманітність організаційних зв'язків, поєднання колегіальності та єдиноначальності, лінійно-функціональний); структурно-процесуальних (відповідність елементів, конкретизація, стимулювання) [16]. Названі принципи є загальними для всієї публічно-управлінської діяльності, обумовлюють характер сервісно-упорядковуючого впливу у галузі фізичної культури і спорту, але для нас (у контексті теми дослідження та неформалізованих джерел права) визначальним є все-таки аксіологічний базис саме аналізованої галузі.

Слід зазначити, що редакція Закону України «Про фізичну культуру і спорт» від 1993 р. не закріплювала наріжних принципів владно-організуючої діяльності в галузі фізичної культури і спорту, і лише в редакції від 2009 р. вони з'явилися, що якісно відрізнило її від попередньої. Відповідно до ст. 4 закону, державна політика у сфері фізичної культури і спорту ґрунтується на засадах: визнання фізичної культури і спорту як пріоритетного напрямку гуманітарної політики держави; визнання фізичної культури як важливого чинника всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя; визнання спорту як важливого чинника досягнення фізичної та духовної досконалості людини, формування патріотичних почуттів у

громадян та позитивного міжнародного іміджу держави; забезпечення гуманістичної спрямованості та пріоритету загальнолюдських цінностей, справедливості, взаємної поваги та гендерної рівності; гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту; забезпечення безпеки життя та здоров'я осіб, які займаються фізичною культурою і спортом, учасників та глядачів спортивних і фізкультурно-оздоровчих заходів; сприяння безперервності та послідовності занять фізичною культурою і спортом громадян різних вікових груп; утвердження етичних та моральних цінностей фізичної культури і спорту; створення умов для соціального та правового захисту громадян у сфері фізичної культури і спорту; забезпечення підтримки громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості; забезпечення різноманітності, високої якості та доступності фізкультурно-спортивних послуг для громадян; забезпечення умов для підтримки напрямів фізичної культури і спорту; забезпечення доступу інвалідів до спортивних споруд; заохочення благодійної діяльності у сфері фізичної культури і спорту; орієнтування на сучасні міжнародні стандарти у сфері фізичної культури і спорту, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у цій сфері.

Як на нас, ідейно вказаний перелік ґрунтується на принципові верховенства права, що характеризується вченими як пріоритетний принцип, «принцип принципів», як «мегапринцип». Він втілює якісну сторону неформалізованих джерел права, орієнтованих на цінності людиноцентристської держави, та отримав тлумачення у Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. (справа про призначення судом більш м'якого покарання), який, відійшовши від позитивістського підходу, вказував, що «право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї ...», наголошував на засадничому значенні категорії справедливості та констатував: «Верховенство

прав – панування права в суспільстві» [111]. При цьому, О. Святоцький цілком справедливо зазначає, що багатогранність цього принципу робить безперспективною спробу надати його універсальне визначення [112, с. 5]. Прикладний зміст верховенства права, як природно-правової засади, починає постійно розширюватися із розвитком суспільних відносин та юридичної практики і знаходить найрізноманітніший регулятивний прояв, залежно від ситуації; головне, щоб дотримувалася його базова спрямованість на забезпечення природних прав людини.

Верховенство права являється первинною ознакою нинішнього суспільства та небезпідставно визнається С.І. Максимовим «ключовим принципом спільних цінностей, на яких базується сучасний цивілізований світ» [113, с. 19]; С.П. Головатий теж визнав його невід’ємним елементом системи цінностей, покладених в основу становлення і розвитку європейського правопорядку після Другої світової війни ... [114, с. 51]. В літературі верховенство права характеризується як інтегральний принцип, що увібрав у себе інші основоположні засади (своєрідні підпринципи), а також положення, інструменти чи механізми, що разом спрямовані на реалізацію приписів ст. 3 Конституції («Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави»). До його складових належать: принцип народовладдя; принцип поділу влади; принцип відповідальності держави і посадових осіб; принцип законності; принцип поваги прав людини і основоположних свобод; принцип заборони дискримінації; принцип ієрархії юридичних норм; принцип заборони зворотної дії закону; принцип юридичної визначеності; принцип пропорційності тощо ... [114, с. 59-60].

Саме спеціалізацію елементів правовладдя слід вважати такі нормативно зафіксовані принципи політики у галузі фізичної культури і спорту, як: забезпечення гуманістичної спрямованості та пріоритету загальнолюдських цінностей, справедливості, взаємної поваги та гендерної рівності; гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту; забезпечення безпеки життя та здоров'я осіб, які займаються фізичною культурою і спортом, учасників та глядачів спортивних і фізкультурно-оздоровчих заходів; утвердження етичних та моральних цінностей фізичної культури і спорту; створення умов для соціального та правового захисту громадян у сфері фізичної культури і спорту.

Водночас, власне верховенство права не вказане у ст. 4 базового галузевого закону, що віддаляє її від доктринального погляду на вірне законодавче відображення фундаментальних засад: принцип верховенства права має посідати у всіх законах перше місце, на другому має бути принцип законності, обов'язково мають закріплюватися принципи відкритості та прозорості, забезпечення прав і свобод людини, законних інтересів юридичної особи [115, с. 87-88]. Чи вірно це? Т. Коломоєць та П. Баранчик у монографії, присвяченій принципам адміністративного права, основною вимогою їх нормативної фіксації вказують «уникнення повторень, виокремлений лише тих принципів, які закріплюватимуть базові положення, на яких має ґрунтуватися лише конкретна підгалузь, інститут адміністративного права» без копіювання загальних принципів права [115, с. 31, 162 і 169]. Якщо виходити із цього, можна стверджувати, що закріплення загальних принципів за окремою галуззю суспільного життя технічно не виважене. Досить раціонально видається схема, коли універсальні правові принципи фіксуються у Конституції та кодифікованих актах, а спеціальні закони вказують лише особливі для відповідних сфер/суб'єктів засади; при цьому: особливі відповідають загальним, а останні не дублюються у кожному акті вищої юридичної сили.

Однак, можливим є протилежний підхід. Деякі основи є настільки значимими та всеосяжними, що стають визначальними для розбудови соціуму у цілому, та для всіх, хто повинен керуватися правом. Вони пронизують їх існування, стаючи імперативом у діяльності кожного.

Верховенство права та законність – фундаментальні регулятиви для управлінської діяльності у будь-якій сфері. Крім того: вітчизняна нормативно-правова система не є стрункою та допускає численні перетинання дії актів; це ускладнюватиме пошук та застосування принципів вищого рівня. Тому, дублювання у галузевих законах загально-правових основ видається незначною проблемою. Навіть навпаки – це сприятиме наповненню ними більшості сторін публічного життя, у тому полягає управління фізичною культурою і спортом. С. Максимов зазначає: причиною відсутності чіткого розуміння верховенства права є його некоріненість в основах нашого буття, що й не дає змоги вивести його точну юридичну формулу [113, с. 289]. Мабуть, закріплення виключно на загальному рівні гальмувало би подібне вкорінення, саме тому видається необхідним доповнення ст. 4 Закону «Про фізичну культуру і спорт» двома принципами: верховенство права та (як його прикладний прояв) законність.

Оскільки зміст більшості принципів відомий, у т.ч. із їх доволі розгорнутого формулювання, слід зосередитися на тих, які є особливо актуальними на теперішній час, викликають запитання щодо їх реальності або втілюються не повною мірою. Перший із них – визнання фізичної культури і спорту як пріоритетного напрямку гуманітарної політики держави. Пріоритет – це: 1) першість у якому-небудь відкритті, винаході, висловленні ідеї; 2) переважне право, значення чогось [116]. У суворо формальному значенні, здавалося б, пріоритетність у групі явищ має бути тільки однією, тільки один елемент якоїсь кількості може мати справді переважне значення. Проте, у нормативних актах знаходимо приписи про визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави (ст. 4 Основ законодавства України про охорону здоров'я [117]), пріоритетність соціального

розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві (преамбула, ст.ст. 1 і 2 Закону «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві [118])). Це схиляє до думки про допустимість декількох пріоритетів у багатоаспектному соціальному явищі (політиці, господарюванні), яка підтверджується й іншими актами вищої юридичної сили (наприклад, Законом «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 р.).

У зв'язку із цим, необхідно обрати критерій визначення саме пріоритетних напрямків державної політики (та кваліфікації як таких фізичної культури і спорту), яким, як уявляється, може бути наявність державної цільової програми; адже, така розробляється з метою «сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць ...» (ст. 2 Закону «Про державні цільові програми» [119])). У підрозділі 1.2. було з'ясовано, що галузевої державної цільової програми у 2012-2016 рр. не існувало, а отже і не дотримувався перший із нормативно закріплених принципів державної політики у сфері фізичної культури і спорту. Виходячи із зазначеного, стає повністю зрозумілий висновок фахівців Рахункової палати України, які, на противагу фундаментальній zasadі, зазначили: «з 2012 року питання розвитку фізичного виховання і спорту не були віднесені до пріоритетних напрямів державної політики» [120, с. 6].

Принцип гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту базується на змістові ст. 24 Конституції України та виключає надання у розглядуваній галузі привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Перелік ознак не є вичерпним та може бути доповнений, зокрема, займаною посадою або родом здійснюваної професійної діяльності, якщо характер таких прямо не

обумовлює необхідність привілеїв чи обмежень у правах та можливостях. Адже, рівність має сприйматися не формально, а скоріше у контексті рівності правових можливостей, коли позитивне право допускає неоднакове поводження з різними суб'єктами (своєрідну рівноправність нерівних та законну нерівність). При цьому, виходячи із загальнотеоретичних напрацювань [121], важливо щоб подібні відмінності базувалися на справедливому, соціально значущому та вагомому саме тут критерії. У результаті, хто знаходиться у слабшому висхідному положенні (через об'єктивні причини: каліцтво, безробіття, низький рівень доходів ...) отримує порівняно більші права, що надасть паритетні із іншими можливості. Основна гарантія правопорядку тут – об'єктивний, узгоджений з публічними інтересами критерій фактичного надання привілеїв або застосування обмежень.

Грунтуючись на відмічених засадах, видається за доцільне розглянути такий вид спортивної активності (право) людини як інструкторська та суддівська практика у спорті. Новітнє антикорупційне законодавство визнало його (у т.ч. на оплатних умовах) допустимим для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; тобто відповідна практика не створює випадку несумісності з усіма обумовленими ним наслідками. Це дозволяє розцінювати спортивне інструкторство та суддівство як своєрідне хобі, яке, втілюючись у позаробочий час, не вступає у протиріччя з репрезентованим службовцем публічним інтересом. Водночас, можливість займатися інструкторською та суддівською практикою у спорті прямо закріплено за: а) особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування – ст. 25 і п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції» [59] (хоча для деяких із таких суб'єктів спеціальні акти не передбачають відповідного права, воно надається останнім законом); б) окремими особами, які надають публічні послуги – приватними виконавцями (ч. 3 ст. 18 Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів») [122]. Натомість, для таких

суб'єктів надання публічних послуг як нотаріуси (ч. 4 ст. 3 Закону «Про нотаріат» [123]), помічники арбітражних керуючих (Закон «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [124] у ст. 100 передбачає правило саме для помічників, хоча фактично воно поширюється і на самих арбітражних керуючих) і надалі заборонено виконувати будь-яку «іншу оплачувану роботу, крім викладацької, наукової та творчої діяльності». Здійснення розглядуваного виду спортивної активності на оплачуваній основі цими особами буде порушенням вимог щодо сумісництва; як видається, подібна відмінність у наділенні спортивними правами (законна нерівність) базується не на значущій/сутнісній підставі, а тому має бути усуненою.

У важко втілюваному ідеалі, необхідно внести зміни і до Конституції (ст.ст. 78, 120, 127, 131, 148), яка передбачає обмежувальне (без права на спортивне інструкторство та суддівство) формулювання сумісництва для народних депутатів, членів Уряду, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, суддів, членів Вищої ради правосуддя, суддів Конституційного Суду України; спеціальні ж закони, цілком справедливо (з позитивно-правового погляду), відтворюють конституційний підхід – ст.ст. 11 і 23 Закону «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. [266], ст. 6 Закону «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 р. [267], ст. 54 Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 р. [105], ст. 3 Закону «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. [269], ст. 12 Закону «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. [263]

Фахівці з питань державного управління галуззю фізичної культури і спорту принцип доступності спортивних і фізкультурно-оздоровчих послуг зараховують до більш загального принципу – принципу ресурсної спроможності та об'єктивної достатності, який передбачає наявність необхідного і достатнього ресурсного забезпечення діяльності галузі (матеріально-технічного, наукового, кадрового, інформаційного, фінансового, медичного). Забезпечення динамічного, сталого розвитку галузі

вимагає також наявності в системі управління необхідної ресурсної спроможності для здійснення цього процесу.

Важливою також є розумна об'єктивна достатність щодо розподілу ресурсів та здійснення витрат для досягнення цілей і реалізації державних програм. Реалізація цього принципу у галузі фізичної культури і спорту дає можливість досягти масовості у заняттях населенням фізичними вправами за рахунок створення доступних, недорогих в утриманні спортивних майданчиків, упровадження таких видів рухливої активності, які забезпечать досягнення належного рівня культури здоров'я населення у соціально-економічних умовах, що склались [19]. Стратегічною метою державного реформування надання фізкультурно-спортивних послуг визначається підвищення рівня здоров'я населення; підтримка високої працездатності людей; профілактика різних соціальних явищ; реалізація забезпечення конституційної гарантії права громадян на рівний доступ до занять фізичною культурою і спортом [125, с. 196].

Якщо звернутися до нормативно-правового забезпечення реалізації доступності заняттям спортом, та слід назвати основні з них, що спрямовані на втілення цього принципу. Зазначалося, що ст. 4 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» [82] до головних засад державної політики у сфері фізичної культури і спорту відносить забезпечення доступу до спортивних споруд. З метою підвищення ефективності державного управління у галузі фізичної культури і спорту у 2013 р., відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [271], було затверджено Державний соціальний стандарт у галузі фізичної культури і спорту, у якому закріплено важливий принцип надання послуг з фізичної культури – доступність тощо. Визначено також обсяги соціальних послуг державних та комунальних суб'єктів, які надаються громадянам та дітям у випадках, передбачених законодавством [126]. Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020

р. одним із пріоритетних завдань визначила підтримку спорту інвалідів та ветеранів, забезпечення розвитку видів спорту інвалідів та видів спорту, не включених до програм Паралімпійських і Дефлімпійських ігор [127].

У багатьох зарубіжних країнах відпрацьована система залучення інвалідів до занять фізичною культурою і спортом, яка містить у собі клініку, реабілітаційний центр, спортивні секції та клуби для інвалідів. Але найголовніше – створення умов для цих занять, їх доступність. Слід зазначити, що в Україні відбувається зміна концептуальних підходів до розуміння інвалідності, що передбачає перехід від медичної до соціальної моделі інвалідності. Це передбачає удосконалення нормативно-правової бази (виявленню, усуненню перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб, у тому числі стосовно доступу до об'єктів фізичного оточення, транспорту, інформації та зв'язку, а також з урахуванням індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів – до освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту тощо).

За роки незалежності в Україні створено платформу нормативно-правового регулювання у сфері фізичної культури і спорту людей з обмеженими можливостями (інвалідів), яка має відповідати міжнародним та європейським стандартам. Виходячи з відповіді України на додаткові запитання Комітету ООН з прав інвалідів щодо надання інформації про виконання завдань і заходів Державної цільових програм «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року», «Безбар'єрна Україна» на 2009-2015 рр., які забезпечують безперешкодний доступ до транспортної та соціальної інфраструктури, усі затверджені Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України державні будівельні норми містять повний комплекс необхідних вимог щодо створення доступного та комфортного середовища життєдіяльності, адаптованого під потреби людей з обмеженими фізичними можливостями. Врахування зазначених вимог забезпечує можливість проектування об'єктів

містобудування і будівництва, повністю пристосованих до особливих потреб людей з обмеженими фізичними можливостями відповідно до сучасного міжнародного рівня [128].

Після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС активно запроваджуються європейські стандарти доступного середовища життєдіяльності для інвалідів, наприклад, таких документів, як: Рекомендації СМ/Rec (2011)14 Комітету міністрів держав-членів Ради Європи «Про участь інвалідів у політичному та суспільному житті» та План дії Ради Європи з покращання; Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 1592 (2003) «До повної соціальної інтеграції інвалідів» та 1854 (2009) «Доступ інвалідів до прав та їх повна та активна участь у суспільстві»; Плану дій Ради Європи щодо сприяння правам і повній участі інвалідів у суспільстві: покращання якості життя інвалідів в Європі на 2006-2015 роки тощо. Так, у квітні 2015 р. було запропоновано проект Закону України «Про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови для розміщення на ринку будівельних виробів, гармонізовані з нормами законодавства Європейського Союзу», розробленого Мінрегіоном відповідно до консолідованої версії Регламенту ЄС № 05/2011 Європейського Парламенту і Ради. Законопроектом передбачено:

1) забезпечення доступності у використанні є однією з основних вимог до будівель і споруд (ст. 11);

2) проектування будівель та споруд з урахуванням доступності та використання особами з обмеженими фізичними можливостями та іншими маломобільними групами осіб (ст. 15).

Розробники законопроекту справедливо зазначають, що його прийняття є ключовою передумовою запровадження обов'язкової перевірки будівель та споруд на відповідність вимогам доступності під час їх обстеження та паспортизації.

Мета державного регулювання у галузі фізичної культури і спорту стосовно інвалідів передбачає, зокрема, створення умов для розвитку фізичної

культури і спорту, фізкультурно-оздоровчої та реабілітаційної роботи серед інвалідів; забезпечення розвитку олімпійських, параолімпійських, дефлімпійських та неолімпійських видів спорту шляхом підтримки дитячого, дитячо-юнацького, резервного спорту, спорту вищих досягнень, спорту інвалідів і спорту ветеранів; підвищення рівня нормативно-правового, кадрового, матеріально-технічного, фінансового, науково-методичного, медичного, інформаційного забезпечення; участь у міжнародній діяльності. Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. одним із пріоритетних завдань визначила підтримку спорту інвалідів та ветеранів, забезпечення розвитку видів спорту інвалідів та видів спорту, не включених до програм Параолімпійських і Дефлімпійських ігор. Передбачається, що виконання Програми дасть можливість створити умови для соціальної адаптації та реабілітації інвалідів і осіб з обмеженими фізичними можливостями [88].

Реалізація державної політики у сфері фізичної культури і спорту людей з обмеженими можливостями (інвалідів) здійснюється Міністерством молоді та спорту України, Міністерством соціальної політики спільно із Національним комітетом спорту інвалідів України та Українським центром з фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт». За часів незалежності було створено систему закладів фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт», до якої входять 25 регіональних центрів з фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт», 80 їх відділень в регіональних та місцевих центрах, 24 дитячо-юнацькі спортивні школи для інвалідів і 148 фізкультурно-оздоровчих клубів [129].

Реалізація принципу доступності заняття спортом інвалідами передбачає дві складові цього процесу:

- 1) безперешкодний доступ до транспортної та соціальної інфраструктури;

2) запровадження на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідних соціальних програм, які спрощуватимуть інвалідам реалізацію їх права на заняття спортом (це, насамперед, фінансування цих заходів).

Безперешкодний доступ інвалідів до транспортної та соціальної інфраструктури необхідно розуміти як доступність приміщень, послуг і товарів, процедур, правил, інформації та комунікацій. Відсутність гарантії доступу, завдяки засобам універсального дизайну і розумного пристосування, порушує права та гідність інвалідів, а також принципи недискримінації та рівних можливостей. «Розумне пристосування» і «універсальний дизайн» повинні розумітися так, як їх визначено у ст. 2 Конвенції ООН про права інвалідів, а саме:

1) «розумне пристосування» означає внесення, коли це потрібно у конкретному випадку, необхідних модифікацій і коректив, що не стають невідповідними або не виправданим тягарем, з метою забезпечення реалізації чи здійснення інвалідами нарівні з іншими всіх прав людини та основних свобод;

2) «універсальний дизайн» означає дизайн предметів, обстановок, програм та послуг, покликаний зробити їх максимально можливою мірою придатними для використання для всіх людей без необхідності адаптації чи спеціального дизайну.

Проектування доступних фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд, що забезпечують процес соціальної інтеграції інвалідів, необхідно розглядати як безперервний процес, починаючи від розробки концепції, визначення проєктувальних завдань, закінчуючи етапом розробки робочої документації. Крім того, питання забезпечення доступності повинні контролюватися під час будівництва, а також у процесі управління і обслуговування споруди після її введення в експлуатацію.

Основним нормативним документом із зазначеного питання є державні будівельні норми ДБН В.2.2-17:2006 «Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення», які поширюються на проєктування та

будівництво (нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт) будівель і споруд житлового та громадського (у т.ч. фізкультурного та спортивного) призначення. Крім того, протягом останніх років вимоги щодо забезпечення доступного, комфортного та безпечного середовища для маломобільних громадян включено до всіх основоположних державних будівельних норм для проектування і будівництва об'єктів житлового та громадського призначення (зокрема, спортивних та фізкультурно-оздоровчих споруд, культурно-видовищних та дозвіллевих закладів, дитячих дошкільних закладів, закладів освіти). Слід також виокремити ДСТУ Б ISO 21542:2013 «Будинки і споруди. Доступність і зручність використання побудованого життєвого середовища (ISO 21542:2011, IDT)», розроблений на основі перекладу європейського стандарту ISO 21542:2011-12 «Accessibility and usability of the built environment».

Окрім загально державного, принцип доступності фізичної культури і спорту реалізується й на регіональному та місцевому рівнях. В обласній Програмі розвитку фізичної культури і спорту в Одеській області на 2014-2017 роки [130] виокремлено, зокрема, такий напрямок діяльності, як організація масової фізкультурно-спортивної і реабілітаційної роботи серед соціально незахищених категорій населення, в яку включено: спорт інвалідів і ветеранів, спорт дітей-сиріт інвалідів, організація масової фізкультурно-спортивної і реабілітаційної роботи серед соціально незахищених категорій населення; розвиток спорту вищих досягнень серед параолімпійських, дефлімпійських видів спорту. На міському рівні діє Цільова програма надання соціальних послуг та інших видів допомоги незахищеним верствам населення міста Одеси на 2016-2017 роки [131], яка також передбачає спрямування зусиль на поліпшення умов життєдіяльності інвалідів, у тому числі лікування, навчання, працевлаштування, заняття фізичною культурою та спортом, відпочинку та спілкування з місцевими органами влади.

Метою Програми проголошено популяризацію здорового способу життя, залучення громадян до систематичних занять фізичною культурою і спортом, будівництво нових сучасних спортивних баз та збереження існуючих спортивних споруд. Серед найважливіших заходів передбачено проведення змагань та фізкультурно-спортивних заходів для осіб з обмеженими можливостями. Критеріями ефективності цих заходів визначено: залучення більшої кількості осіб з обмеженими можливостями до систематичних занять з фізичної культури та спорту (на 250 осіб); збільшення кількості фізкультурно-спортивних заходів для осіб з обмеженими можливостями (на 5 заходів); збільшення кількості комунальних спортивних закладів із 16 одиниць до 19 одиниць; збільшення кількості вихованців комунальних спортивних закладів (до 7 тис. осіб).

Таким чином, з метою створення доступного середовища для заняття інвалідів фізичною культурою та спортом необхідно забезпечити: загальну доступність спортивних об'єктів; оснащення спортивних об'єктів спеціальним спортивним інвентарем та обладнанням; втілити фінансово-економічну складову цієї проблеми, тобто реалізацію соціальних програм на державному, регіональному та місцевому рівнях, що мають бути максимально адаптованими до фінансових можливостей інвалідів з оплати спортивних і фізкультурно-оздоровчих послуг.

Останнім часом серед фахівців усе більше обговорюється принцип автономії спорту (саморегулювання спортивної активності), який передбачає, що правила видів спорту, регламенти дисциплінарної відповідальності, організації та проведення змагань, стандарти спортивної діяльності започатковуються міжнародними спортивними федераціями, які забезпечують їх виконання і процес реферування; спортивні федерації, згідно з принципом, мають також застосовувати дисциплінарні санкції, вирішувати спортивні суперечки за допомогою органів спортивної юстиції. Принцип автономії спорту втілюється у міжнародній практиці та визнається: Олімпійською хартією, в якій

акцентується принцип автономності спортивної сфери (ст. 5 Преамбули); Спортивною хартією Європи, ухваленою в 1992 р. міністрами спорту країн майбутнього Євросоюзу, яка передбачає участь держави в упорядкуванні досліджуваної галузі шляхом «підтримки» (ст. 3); Міжнародною хартією фізичного виховання і спорту, яка також говорить про «принцип сприяння спорту з боку держави» (ст. 9). В Україні принцип автономії спорту є мало втіленим. Як зазначає О. Кошовий, Закон України «Про фізичну культуру і спорт» встановлює зовсім іншу логіку, відмінну від прийнятої в європейському та світовому співтоваристві, адже у його ст. 5 законодавець прямо і безапеляційно зазначає, що в Україні спортом повинна керувати держава [132]. Зауважимо, ст. 5 все-таки веде мову про управління фізичною культурою і спортом, а не «керівництвом», що є відмінними за характером видами впливу; проти ж управління галуззю не вбачається підстав заперечувати. Досвід першої половини 90-х рр. чудово показав небезпечність ідеалізування абсолютної саморегуляції сфер суспільного життя, їх існування без мінімально необхідного упорядковуючого впливу публічної влади. Навіть XIII Олімпійський конгрес зазначав необхідність хорошого управління спортом [133]. Таке управління має бути, але його зміст потребує перегляду шляхом максимального впровадження засобів кооперативного адміністрування, зростання ролі нерозпорядчої комунікації, децентралізації та здорової дерегуляції управління галуззю, впровадження інститутів партисипативної демократії тощо. У такому контексті небезпідставною видається позиція О. Кошового про те, що держава виконує безліч значущих, але невластивих їй функцій: затверджує правила видів спорту, регламенти проведення змагань, стандарти об'єктів спортивної інфраструктури, де-юре і великою мірою де-факто організовує і проводить змагання, управляє збірними командами, наймає спортсменів і тренерів на роботу, роблячи з них професіоналів [132]. Подальший розвиток фізичної культури і спорту вимагає повноцінного визнання та поступового впровадження принципу автономії спорту. Показовим і обнадійливим є те, що перше нормативне закріплення

цього принципу у вітчизняному законодавстві уже відбулося – у ч. 1 ст. 19 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

2.1. Система суб'єктів публічного управління у галузі фізичної культури і спорту

Особливе значення для розвитку будь-якої сфери мають питання управління. За двадцять шість років незалежності України у сфері фізичної культури та спорту відбулися численні структурні зміни на державному рівні: розвинуто систему спортивних федерацій; створено у ряді міністерств спеціальні підрозділи; з метою активізації фізкультурно-оздоровчої діяльності утворено мережу центрів фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх». Але не вирішеним залишається головне питання функціонування сфери – яка система суб'єктів управління фізичною культурою і спортом на теперішній час існує, якими є її основні тенденції та чи є вона достатньо ефективною.

Протягом останніх років науковці галузі приділяли значної уваги проблемам удосконалення організаційних основ розвитку фізкультурно-спортивного руху в Україні [63], питанням організації і технології управління фізичної культури та спорту на регіональному рівні [64], теоретичним і методичним основам управління галуззю [134], розробці інноваційних шляхів поліпшення менеджменту фізичного виховання й спорту. Однак, досліджень спрямованих на системне узагальнення сучасного стану та тенденцій удосконалення організаційно-правових основ публічного управління сферою фізичної культури і спорту, обмаль, і в зв'язку із цим відповідний вектор пізнавального пошуку стає особливо актуальним.

Термін «суб'єкт» використовується в юриспруденції для позначення особи, групи осіб, організації і т.ін., яким належить активна роль у певному

процесі, акті; особи чи організації як носія певних прав та обов'язків [86, с. 1408]. Виходячи із цього, під суб'єктами управління фізичною культурою і спортом слід розглядати органи, організації, окремих фізичних осіб, які наділені владними повноваженнями у відповідній сфері та здійснюють сервісно-упорядковуючий вплив на галузь.

Орієнтуючись на існуюче наукове підґрунтя [135, с. 51-52], відмітимо декілька теоретичних постулатів. По-перше, стосовно суб'єктів управління не є можливим використання традиційного для юриспруденції розмежування «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин», адже воно відображає відмінності об'єктивного та суб'єктивного права, різницю між допустимим правовим статусом та набутих (динамічно існуючим) правовим положення. Проте, для представників публічного інтересу увесь юридично закріплений обсяг повноважень має виконуватися (кожного разу при виявленні відповідних фактичних складів) або, як мінімум, піддаватися трактуванню на предмет доцільності виконання – стосовно дискреційних правомочностей. Свобода вступу владного суб'єкта у відповідні відносини є практично відсутньою та однозначно не сумісною з диспозитивністю правовстановлюючого волевиявлення приватної особи, а відступ від цього підходу призводить до неефективності упорядковуючого впливу на соціальні відносини.

По-друге, неможливим у контексті розглядуваної тематики є використання як синонімів термінів «суб'єкт» і «учасник», оскільки лише перший із них охоплює носіїв владних повноважень (другий же стосується усіх дієвих осіб правового явища, окрім лідируючих суб'єктів). По-третє, зведення «суб'єктів управління» до «органів управління» допускається тільки при чіткому означенні контексту. Адже, «орган управління» («адміністративний орган») може трактуватися в організаційному (первинна одиниця державного апарату) або функціональному значенні (носій державної або іншої публічної влади). Саме в останньому змісті термін «адміністративний орган» використовується західною доктриною адміністративного права, коли до таких

органів зараховуються і носії делегованих повноважень (у т.ч. приватні фізичні і юридичні особи), що власне «органами» не є. Виходячи із цього, суб'єкти управління фізичною культурою і спортом є органами управління у функціональному розумінні таких (наділені публічними повноваженнями), але складовими державного/муніципального апарату («органами» у традиційному трактуванні терміна) є не всі із таких суб'єктів.

Враховуючи перегляд змісту і меж державного управління, вихід теоретичних концепцій на більш загальний рівень аналізу владно-організуючого впливу, суб'єктів управління фізичною культурою і спортом видається доцільним класифікувати на підставі різних складових «публічного»:

I. Державні органи. Основне місце у цій групі суб'єктів займають органи виконавчої влади, серед яких первинна роль належить галузевому центральному органу виконавчої влади – Міністерству молоді та спорту України.

II. Органи місцевого самоврядування, які також здійснюють численні повноваження у сфері фізичної культури та спорту (як «власні», так і «делеговані»).

III. У проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні надається визначення: публічна адміністрація – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти у публічних інтересах (виконання публічних функцій) [136]. Саме у межах визнання «інших» стає можливим виокремлення ще однієї групи: підприємства, установи, організації та окремі фізичні особи, що реалізують делеговані повноваження. Серед цих суб'єктів можна виокремити:

1) держані підприємства, установи, організації. Прикладом таких є Національний антидопінговий центр, який, будучи спеціалізованою державною установою (належить до сфери управління Мінмолодьспорту) здійснює, зокрема: затвердження антидопінгових правил; забезпечення дотримання

міжнародних стандартів антидопінгової діяльності; забезпечення організації впровадження антидопінгових правил; видача дозволів на терапевтичне використання заборонених речовин; забезпечення моніторингу результатів тестувань та розслідування порушень антидопінгових правил; сприяння міжнародному співробітництву між державами-учасницями та провідними організаціями у сфері боротьби з допінгом у спорті, зокрема співробітництву із Всесвітнім антидопінговим агентством (п. 4 Положення про Національний антидопінговий центр [137]). Якщо природа деяких із названих правомочностей є неоднозначною, то повноваження надавати дозволи – є, безсумнівно, адміністративним. Принагідно слід сказати, що правомочності центру визначені у його статусному становищі та в Законі «Про антидопінговий контроль у спорті» (ст. 3). При цьому, їх зміст (за винятком незначних технічних відмінностей та вказівки у положенні про платіжні зобов'язання центру) є майже аналогічним, хоча кожен акт фіксує відкритий перелік із посиланням один на одного: «здійснення інших повноважень, визначених Законом України «Про антидопінговий контроль у спорті» [242] та «здійснює інші повноваження, визначені цим Законом, та Положенням про Національний антидопінговий центр». У результаті: жодної додаткової компетенційно-регулятивної цінності, зайве нагромадження нормативного матеріалу, невтіленість деталізуючої ролі підзаконного акта. Єдину логіку у посиланні закону на зміст положення вбачаємо у тому, що останнє затверджується Урядом; тобто, акт вищої юридичної сили надає Кабміну можливість розширення сфери управлінської відповідальності центру (яка організаційно забезпечуватиметься простіше, ніж внесення змін до закону). Принцип врегулювання предметної та функціональної компетенції виключно на підставі акта вищої юридичної сили не застосовується для подібних суб'єктів управління, адже ч. 2 ст. 19 Конституції змушує саме «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи» діяти лише на підставі,

у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) недержавні підприємства, установи, організації (наприклад, Національний олімпійський комітет України, який є громадською організацією фізкультурно-спортивного спрямування, але й здійснює ряд управлінських повноважень);

3) фізичні особи, що не є службовцями органів публічної влади, але у певних випадках наділяються владними повноваженнями (наприклад, спортивні судді).

Два останні види носіїв делегованих повноважень будуть детально охарактеризовані в окремому підрозділі дисертації. Повертаючись до державних органів як переважних суб'єктів управління у галузі фізичної культури і спорту, першочергово з'ясуємо роль Верховної Ради України (далі – ВРУ). Парламент визначає державну політику і здійснює законодавче регулювання відносин у галузі фізичної культури і спорту, а також здійснює у межах своїх повноважень контроль за реалізацією державної програми розвитку цієї сфери і за виконанням законодавства про фізичну культуру та спорт. Верховною Радою України ратифіковано міжнародні договори з питань фізичної культури і спорту, а також прийнято декілька постанов у сфері фізичної культури і спорту, зокрема Постанову «Про недопущення закриття та перепрофілювання закладів фізичної культури і спорту, баз олімпійської підготовки, фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд, лікувально-фізкультурних закладів» [138]. Редакцією Закону «Про фізичну культуру і спорт» до 2009 р. (ст. 27) [82] парламент прямо відносився до органів державного управління фізичною культурою і спортом. Проте, правотворча активність ВРУ є формою здійснення державної влади, відмінною від управління як підзаконної владно-розпорядчої діяльності. Їх поєднання означало б порушення принципу поділу влади, закріпленого у ст. 6 Основного Закону, та нівелювання власного змісту публічного управління. Парламент

створює базове правове підґрунтя сервісно-упорядковуючого впливу держави у досліджуваній сфері, але сам не здійснює цього впливу; тому, враховуючи відмінність термінології, та розділяючи позицію науковців, що виокремлюють ВРУ серед суб'єктів адміністративно-правового регулювання різних сфер суспільного життя [139], не відносимо її до суб'єктів галузевого управління. У цьому разі, діюча редакція базового закону, якою ВРУ не зарахована до суб'єктів управління фізичною культурою і спортом (ст. 5), видається більш теоретично виваженою.

Президент України у період президентсько-парламентської форми державного правління здійснював суттєвий вплив на управління у галузі фізичної культури і спорту, його укази мали вирішальне значення при визначенні структури і штатного розпису, персонального складу керівництва відомчого центрального органу виконавчої влади тощо. Починаючи з 1994 р. спостерігалася висока управлінська та регулятивна активність Глави держави у сфері фізичної культури і спорту (зокрема, було видано укази «Про затвердження Цільової комплексної програми «Фізичне виховання здоров'я нації» (програма визначала основні завдання та заходи з розвитку фізичної культури і спорту на 1998-2005 роки); «Про додаткові заходи щодо державної підтримки розвитку фізичної культури і спорту в Україні»; «Про державні стипендії чемпіонам і призерам Олімпійських, Параолімпійських та Дефлімпійських ігор», «Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту» тощо).

У зв'язку з проведенням конституційної реформи на початку 2014 р. та поверненням до парламентсько-президентської форми правління, значна частина установчих, номінаційних та розпорядчих повноважень Глави держави перейшла до КМУ та ВРУ. Проте, він і надалі (згідно із ст. 106 Конституції України): нагороджує державними нагородами, зокрема і фахівців досліджуваної галузі (у т.ч. і почесним званням «Заслужений працівник фізичної культури і спорту України» [140]); забезпечує національну безпеку, до

основних напрямків якої у соціальній та гуманітарній сферах належить «створення ефективної системи соціального захисту людини, охорони та відновлення її фізичного і духовного здоров'я, ліквідації алкоголізму, наркоманії, інших негативних явищ» (ст. 8 Закону «Про основи національної безпеки України» [141]). Зазначене зумовлює відчутне місце Президента у владному забезпеченні досліджуваної галузі, але, зараховуючи відмічені правомочності до змісту суміжного із управлінням поняття «керівництво», не можемо включити Главу держави до кола суб'єктів публічного управління фізичною культурою і спортом.

У системі органів виконавчої влади, які здійснюють управління у досліджуваній галузі, можна виокремити: Уряд, центральні органи виконавчої влади (у першу чергу, Міністерство фізичної культури та спорту України), місцеві державні адміністрації (в особі їх спеціалізованих підрозділів). Включення одиниць цієї гілки влади до кола суб'єктів управління є цілком логічним, стало загально визнаним при дослідженні проблем державного управління фізичною культурою і спортом. Важливі функції у цій сфері виконує Кабінет Міністрів України, який визначає напрями розвитку фізичної культури та спорту, спрямовує діяльність підпорядкованих йому органів (як центральних, так і місцевих органів виконавчої влади) на виконання Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82], розробляє на строк своїх повноважень програму діяльності, що спрямована, зокрема, і на відродження відповідної галузі, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань розвитку фізичної культури і спорту в Україні. У Програмі діяльності теперішнього Уряду передбачено таке завдання соціально-гуманітарної реформи: «стимулювання оновлення інфраструктури закладів освіти та культури, позашкільного навчання та спорту, зокрема, шляхом утворення об'єднаних центрів розвитку дитини та їх фінансування в рамках освітньої субвенції або з місцевих бюджетів» [142].

Як суб'єкт адміністративно-правового регулювання у галузі фізичної культури і спорту Кабмін виконує такі функції: надає інформацію Верховній Раді України щодо діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з розвитку фізичної культури і спорту; визначає перелік закладів фізичної культури і спорту, яким надається статус бази олімпійської та параолімпійської підготовки; затверджує Меморандуми взаєморозуміння зі співробітництва у сфері фізичної культури і спорту; призначає стипендії Кабінету Міністрів України видатним спортсменам, тренерам та діячам фізичної культури і спорту; затверджує порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку фізичної культури і спорту; затверджує статусні положення про дитячо-юнацьку спортивну школу, центр олімпійської підготовки, центр студентського спорту вищих навчальних закладів; визначає порядки набуття статусу спеціалізованого навчального закладу спортивного профілю, створення штатних спортивних команд резервного спорту, обов'язкового страхування спортсменів вищої категорії, створення та функціонування служби спортивної медицини тощо.

У Законі «Про Кабінет Міністрів України» [143] визначено загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України, де передбачено, що діяльність Уряду спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у різних сферах суспільного життя (у т.ч. і спорту). Основні повноваження Кабміну у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій визначено у ст. 20 указанного закону, серед яких можна виокремити та спеціалізувати такі правомочності у досліджуваній галузі: забезпечення проведення державної політики у сфері фізичної культури і доступності для громадян послуг фізкультурно-оздоровчих закладів;

розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку фізичної культури і спорту; заснування премій та стипендій Кабінету Міністрів України за особливі досягнення у галузі фізичної культури і спорту, визначення їх розміру та порядку призначення. У межах останнього повноваження Уряд призначає:

1) стипендії Кабінету Міністрів України видатним спортсменам, тренерам та діячам фізичної культури і спорту (лише для громадян України). На здобуття такої стипендії можуть бути висунуті спортсмени із складу збірних команд України та їх тренери, які зайняли 1-6 місця на Олімпійських іграх, 1-3 місця на Параолімпійських, Дефлімпійських іграх, чемпіонатах світу та Європи серед дорослих з олімпійських номерів програми, а діячі фізичної культури і спорту – за вагомий внесок у розвиток галузі. Розмір стипендії – 800 гривень на місяць, термін виплати – один рік [144]. Критерії визначення саме «видатних» спортсменів, тренерів та діячів розроблені Урядом самостійно і не є обумовленими приписами вищої юридичної сили; при цьому, їх порівняльний аналіз призводить до закономірного запитання: чому «видатними» у контексті правил присвоєння стипендії вважаються спортсмени, які на Олімпійських іграх зайняли 1-6 місце, а на Паралімпійських та Дефлімпійських – тільки 1-3? Паралімпійські і Дефлімпійські ігри є менш важливими, чи, можливо, досягнення результатів та зайняття відповідних місць на них відбувається більш легко? У формулюванні відповідних критеріїв вбачаємо випадок відступу від загально-правового принципу рівності;

2) премії Кабінету Міністрів України за особливі досягнення молоді у розбудові України. Вони присуджується молоді (вік – до 35 років), особливі досягнення якої сприяють розвиткові молодіжних ініціатив на місцевому рівні, зокрема і за напрямком «популяризація здорового способу життя, спортивної діяльності, профілактики та охорони здоров'я населення» [145]. Щороку присуджується 20 премій у розмірі 50 тисяч гривень кожна.

Центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фізичної культури і спорту є Міністерство молоді та спорту України. З огляду на значущість цього органу, йому буде присвячено окремий підрозділ дисертації, але тут видається за доцільне звернути увагу на напрямки взаємодії профільного міністерства з іншими центральними органами виконавчої влади. Зокрема, для підвищення рівня охоплення населення масовим спортом, за яким Україна суттєво поступається провідним країнам, Міністерством молоді та спорту України вживаються такі заходи:

- проводиться разом із Міністерством освіти і науки України робота з підвищення ефективності фізичного виховання у навчальних закладах, зокрема запроваджено фізкультурно-оздоровчий комплекс школярів «Козацький гарт» та державний стандарт у галузі освіти «Здоров'я і фізична культура»;

- створюються разом із Міністерством аграрної політики та продовольства України і фізкультурно-спортивним товариством «Колос» умови для розвитку фізичної культури і спорту серед сільського населення, щорічно проводяться Всеукраїнські сільські спортивні ігри;

- проводиться разом із заінтересованими міністерствами, фізкультурно-спортивними товариствами «Спартак» і «Україна», профспілковими організаціями робота з розширення інфраструктури для виробничої фізичної культури на підприємствах і установах, щороку проводяться галузеві спартакіади;

- організовується разом із Міністерством внутрішніх справ та іншими правоохоронними органами, фізкультурно-спортивним товариством «Динамо» відповідна професійно-прикладна фізична підготовка, щороку проводяться «Динаміади» та інші масові спортивні змагання;

- проводиться разом із Міністерством оборони України робота з удосконалення фізичної підготовки військовослужбовців, щороку проводяться спартакіади з військово-прикладних видів спорту, огляди на кращу організацію

фізичної підготовки і спортивно-масової роботи у військових частинах та військових навчальних закладах, а також змагання серед допризовної молоді;

– проводиться спільно з Міністерством юстиції України (раніше – Державною пенітенціарною службою) щорічно заочна спартакіада серед засуджених неповнолітніх, які відбувають покарання у спеціальних виховних установах [146, с. 440-441].

Слід урахувати також, що спортивна медицина становить складову частину системи охорони здоров'я у сфері фізичної культури і спорту і покликана визначати стан здоров'я, фізичний розвиток і функціональний стан організму фізкультурників та спортсменів, а також здійснювати профілактику, діагностику і лікування захворювань та ушкоджень, пов'язаних із заняттям фізкультурою і спортом. Систематичному диспансерному оглядові лікарсько-фізкультурною службою підлягають учні дитячо-юнацьких спортивних шкіл, училищ олімпійського резерву, шкіл вищої спортивної майстерності, члени збірних команд і ветерани спорту. Персональну відповідальність за допуск спортсмена до тренувань і змагань за станом здоров'я несе лікар. Держава створює мережу лікувально-фізкультурних закладів, що здійснюють медичний контроль за всіма категоріями осіб, які займаються фізичною культурою і спортом, сприяє розвитку наукових досліджень у галузі медичних проблем фізкультури і спорту (спортивної реабілітації, травматології, антидопінгового контролю тощо), впроваджує спортивну медицину як навчальну дисципліну у навчальні плани відповідних навчальних закладів. Отже, заняття фізичною культурою та спортом повинні здійснюватися з додержанням медичних вимог, які встановлюються Міністерством охорони здоров'я України.

Тому Міністерство охорони здоров'я, Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство освіти і науки, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство юстиції також є суб'єктами управління у сфері фізичної культури і спорту. Перелік може бути доповнений й іншими органами, сфера діяльності яких перетинається або є дотичною до

досліджуваної галузі (наприклад: Міністерством соціальної політики, що забезпечує реалізацію трудових і соціальних гарантій спортсменів; Національною гвардією, для організації фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності у системі якої створюються заклади фізичної культури і спорту, спортивні команди; Державним агентством автомобільних доріг та Національною поліцією, органи яких надають дозволи на проведення спортивних змагань на автомобільних дорогах).

У сфері фізичної культури і спорту система спеціальних органів державного управління має такий вигляд: 1-й рівень – країна – профільне Міністерство на чолі з міністром, членом Кабінету міністрів України; 2-й рівень – області та міста зі спеціальним статусом – головні управління або управління; 3-й рівень – райони – відповідні управління або відділи. Спеціалізовані головні управління, управління та відділи державних місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції утворюються відповідно до затверджених Урядом [147] рекомендаційних переліків структурних підрозділів державних адміністрацій. Такі переліки передбачають створення і на регіональному, і на районному рівні структурних підрозділів «молоді та спорту». Як видно, сфера відповідальності пропонованого підрозділу корелює із предметною компетенцією профільного міністерства.

Однак, з огляду на рекомендаційність переліків та виходячи з організаційних пріоритетів у багатьох місцевих державних адміністраціях за фізичну культуру та спорт відповідають підрозділи із більш широкими, комплексними, предметами відання: «освіти, молоді і спорту» (Баштанська районна державна адміністрація Миколаївської області [148]); «у справах сім'ї, молоді та спорту» (Черкаська обласна державна адміністрація [149]) тощо. Подібний відступ від переліку не породжує правового делікту (у зв'язку із не імперативністю приписів), але створює організаційне ускладнення: необхідність погодження кандидатури на посаду керівника структурного підрозділу не з одним, а з декількома центральними органами виконавчої

влади, які часто мають розрізнені погляди на конкретне кадрове рішення. Варто сказати, що зазначена проблема стосується не тільки підрозділів досліджуваної нами компетенції (є загальною), але частково нівелюється конкурсною процедурою заміщення вакантної посади, як на підставі нового Закону «Про державну службу» набула більшого юридичного значення, обумовивши значну номінальність заходу «погодження».

Незалежно від загального обсягу компетенції, структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які відповідають за сферу фізичної культури і спорту, здійснюють щодо неї типові повноваження (лише з коригуванням на рівень адміністрації): організація виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади з питань фізичної культури і спорту; здійснення державного контролю за дотриманням підприємствами, установами та організаціями правил, норм, стандартів у сфері фізичної культури і спорту; аналіз стану та тенденції соціально-економічного і культурного розвитку у галузі фізичної культури; участь у підготовці пропозицій щодо проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; внесення пропозицій щодо проекту відповідного бюджету; забезпечення ефективного і цільового використання відповідних бюджетних коштів; контроль органів місцевого самоврядування та надання методичної допомоги з питань здійснення наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту; участь у вирішенні відповідно до законодавства колективних трудових спорів (конфліктів) у сфері фізичної культури і спорту; сприяння активізації фізкультурно-оздоровчої роботи у навчально-виховній, виробничій та соціально-побутовій сфері, розвитку самодіяльного масового спорту, спорту ветеранів; контроль за діяльністю спортивних шкіл; сприяння збереженню і розвиткові мережі фізкультурно-спортивних закладів, вжиття заходів щодо їх кадрового комплектування та зміцнення матеріально-технічної бази;

затвердження і погодження положень про змагання та проведення районних/обласних змагань і навчально-тренувальних зборів у межах коштів, виділених на розвиток фізичної культури і спорту; комплектування складу збірних команд адміністративної одиниці за видами спорту; сприяння створенню максимально сприятливих умов для тренувань членам національних збірних команд, кандидатам на участь в олімпійських, паролімпійських та дефлімпійських іграх і всесвітніх іграх з неолімпійських видів спорту та їх тренерам; вжиття заходів для забезпечення розвитку мережі центрів фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх», контроль за їх діяльністю; контроль за дотриманням організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості законодавства з питань фізичної культури та спорту, стандартів спортивної класифікації; порушення у встановленому порядку клопотання про відзначення спортсменів, тренерів і працівників сфери фізичної культури і спорту державними нагородами, присвоєння їм спортивних звань, а також про призначення стипендій Президента України олімпійським, паролімпійським і дефлімпійським чемпіонам, видатним спортсменам, діячам фізичної культури і спорту, стипендій і премій Кабінету Міністрів України; вивчення потреби у фахівцях для організації роботи з питань фізичної культури і спорту, організація підвищення їх кваліфікації; надання суб'єктам господарювання консультаційно-методичної допомоги з питань ліцензування фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності; взаємодія з місцевими осередками громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості згідно з укладеними договорами; вжиття у межах своїх повноважень заходів для забезпечення медичного і диспансерного обстеження спортсменів, спортсменів-інвалідів та їх тренерів; сприяння впровадженню у практику науково обґрунтованих систем фізичного виховання населення та підготовки спортсменів вищої категорії тощо [150].

Як видно, до державних органів управління фізичною культурою і спортом належить значна кількість органів виконавчої влади (центрального і

місцевого рівнів). Враховуючи це, дещо обмежувальним та теоретично не вивіреном видається зміст ст. 5 Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82]: «державне управління фізичною культурою і спортом здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту, за сприяння відповідно інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Закон закріплює два неформалізованих центральних органи виконавчої влади (які фактично втілюються в одному – Міністерстві молоді та спорту України), що власне реалізують «управління». Проте, окрім міністерства, управління фізичною культурою та спортом здійснює чимало інших державних органів, що потребує належного законодавчого відображення.

2.2. Міністерство молоді та спорту як суб'єкт публічного управління у галузі фізичної культури і спорту

Щодо центрального органу виконавчої влади, який втілює державну політику у сфері фізичної культури та спорту, то з часу проголошення незалежності він неодноразово реорганізувався, що обумовлює необхідність короткого ретроспективного огляду відповідних оптимізаційних змін. Уперше у незалежній Україні Постановою Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 1991 р. було створено Міністерство України у справах молоді та спорту, яке стало правонаступником колишнього Державного комітету УРСР у справах молоді, фізичної культури і спорту. Зазначеною постановою було затверджено положення про міністерство та передбачено створення відповідних органів виконкомів, які здійснювали керівництво у галузі молоді, фізичної культури і спорту на підвідомчій їм території. Уже в наступному році, Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 1992 р. [151] затверджено нове положення про Міністерство України у справах молоді і спорту, яким дещо

розширювалося коло завдань (до них додатково належало здійснення державної політики у галузі міжнародного співробітництва з питань молоді, фізичної культури й спорту) та повноважень міністерства (збільшувався обсяг його процедурно-організаційних можливостей: залучати до розв'язання актуальних проблем молодіжного та фізкультурно-спортивного руху громадські, молодіжні об'єднання, добровільні спортивні товариства, національні федерації з різних видів спорту; за дорученням Кабінету Міністрів України розробляти проекти законів і рішень Уряду України, брати участь у підготовці таких проектів разом з іншими центральними органами державної виконавчої влади України, громадськими об'єднаннями; бути засновником цільових і благодійних фондів, організовувати проведення молодіжних і спортивних лотерей).

Указом Президента України від 27 вересня 1996 р. [152] з метою удосконалення структури управління економікою та соціальною сферою створено новий центральний орган управління фізичною культурою і спортом – Державний комітет України з фізичної культури і спорту, положення про який затверджено Указом Президента України від 14 листопада 1996 р. [153]. До головних завдань щойно створеного центрального органу управління додатково включено здійснення державного нагляду та контролю у галузі фізичної культури і спорту, розвитку аматорського та професійного спорту. Порівняно із міністерством-попередником, значною мірою було розширено перелік функціональних обов'язків комітету, який став уповноваженим: брати участь у розробленні проектів Державного бюджету України та загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку України; вносити пропозиції щодо державного інвестування розвитку фізичної культури і спорту, умов їхнього оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації у соціально-культурній сфері, демонополізації підприємств, розвитку виробництва спортивного обладнання та інвентарю; забезпечувати реалізацію антимонопольної політики у сфері фізкультури і спорту, сприяти розвитку конкуренції; проводити фінансову й економічну

політику стосовно розвитку підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління комітету, відповідно до законодавства здійснювати заходи щодо їхньої санації; сприяти розвитку олімпійського та параолімпійського руху в Україні; розробляти відповідні фінансово-економічні нормативи, механізми їхнього впровадження, забезпечувати удосконалення системи обліку та звітності, контрольно-ревізійної роботи та державної статистики у дорученій сфері; брати участь у підготовці міжнародних договорів України, укладати договори міжвідомчого характеру, забезпечувати реалізацію міжнародних і міжурядових договорів, угод у сфері фізичної культури і спорту, здійснювати в установленому порядку зовнішньоекономічну діяльність у сфері фізичної культури і спорту, вживати заходів до її удосконалення; здійснювати організаційні заходи, пов'язані з роботою за межами України спортсменів, тренерів та інших спеціалістів з різних видів спорту, видавати ліцензії на право здійснення фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності тощо.

Суттєвою новацією стало також право на утворення при Держкомспорті України консультативно-дорадчого органу – наукової ради з учених і висококваліфікованих спеціалістів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 1999 р. затверджено типові положення щодо управління і комітет із питань фізичної культури та спорту обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі державної адміністрації [154]. До основних завдань управлінь із питань фізичної культури і спорту було віднесено розроблення регіональних комплексних і цільових програм розвитку фізичної культури і спорту та забезпечення їх реалізації, забезпечення фізичного виховання, і фізкультурно-оздоровчої діяльності у навчально-виховній, виробничій та соціально-побутовій сферах на принципах пріоритету оздоровчої спрямованості, використання сучасних засобів, і форм розвитку фізичної культури населення, а також було детально регламентовано комплекс

повноважень, які визначали напрямок і коло обов'язків управлінь щодо розвитку галузі на підвідомчих їм територіях.

Указом Президента України від 31 травня 2000 р. [155] створено новий галузевий центральний орган виконавчої влади – Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України, який став правонаступником Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Державного комітету України з фізичної культури і спорту та Державного комітету України по туризму. Положення про новий комітет, у частині його компетенції у галузі фізичної культури і спорту, містило тільки деякі додаткові повноваження щодо: визначення плавзасобів як таких, що є спортивними суднами й установлення правил їх обліку; вжиття заходів із медичного, диспансерного забезпечення спортсменів, тренерів, а також обов'язкового державного страхування спортсменів вищих категорій; погодження кандидатур для призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

У 2001 р. управління галуззю зазнає чергової зміни організаційної структури – Указом Президента України від 22 листопада 2001 р. [156] з метою підвищення ефективності реалізації державної політики щодо фізичної культури і спорту, на базі Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму утворено самостійний центральний орган виконавчої влади галузі – Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту (відбулося фактично повернення до попереднього, спеціалізованого, предмета відання). Положення про Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту було затверджено Указом Президента України від 26 лютого 2002 р. [157], яким закріплено нові повноваження щодо прийняття рішення про надання спортивній федерації статусу національної або відмову у наданні цього статусу, наданні офіційної згоди спортсменові, який не набув статусу спортсмена-професіонала і включений до основного чи резервного складу збірних команд України, на укладення контракту про діяльність у

професійному спорті, відкриття спеціальних рахунків «Україна Олімпійська» і «Україна Параолімпійська» (більшість змін обумовлювалося оновленими приписами профільного галузевого закону).

З метою удосконалення системи органів виконавчої влади, що здійснюють формування та реалізацію державної політики у сфері сім'ї, дітей, молоді, фізичної культури і спорту, Указом Президента України від 26 лютого 2005 р. [158] було реорганізовано Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді та Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту в Міністерство України у справах молоді та спорту. У подальшому Міністерство України у справах молоді та спорту перейменувалося на Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту Указом Президента України від 18 серпня 2005 р. [159]. Із цього часу і до нової хвилі небезпідставно критикованих вченими оптимізаційних заходів тривав п'ятирічний період (що видається чималим, у контексті значної загальної інтенсивності перетворень) відносно стабільної управлінської роботи галузевого центрального органу виконавчої влади.

Указом Президента від 09 грудня 2010 р., шляхом реорганізації Міністерства освіти і науки та Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, створюється єдине – Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, а також Державна служба молоді та спорту України (як орган, покликаний саме реалізувати вироблену міністерством політику у молодіжній сфері та сфері фізичної культури і спорту); останній спрямовувався і координувався Урядом через міністра. Проте, уже згодом (Указом Президента від 28.03.2013 р. [160]) відбулося майже зворотне перетворення: Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України та Державна служба молоді та спорту України реорганізовано у два самостійних міністерства – Міністерство освіти і науки України та Міністерство молоді та спорту України. Останнє, лише зі змінами статусних положень, діє вже до теперішнього часу.

Як видно, процесові становлення центрального відомства з питань фізичної культури і спорту була характерною значна динамічність змін, що проявлялася і на початку державо-будівничих заходів у незалежній Україні, і через більш як 20 років потому. Вказане хоча й демонструє складність реформаційних перетворень (що не завжди призводять до очікуваних результатів), але й свідчить про недостатність зваженого (науково обґрунтованого) підходу до розробки мір з удосконалення системи публічного управління у цілому, та галуззю фізичної культури і спорту, зокрема. Адже, реорганізація центрального органу виконавчої влади з питань фізичної культури і спорту перетворилася фактично на постійно відновлюваний циклічний процес, який завжди супроводжувався зниженням управлінської оперативності, виникненням організаційно обумовлених перерв, пріоритетно внутрішньою орієнтованістю розпорядництва, невизначеністю службового становища для особового складу і, як наслідок, його зниженою активністю. З огляду на зазначене, розділяємо негативне ставлення окремих дослідників [161, с. 3] до безперервного/частого реформування.

На теперішній час паралельно діють два статусні положення Міністерства молоді та спорту України: затверджене Указом Президента України від 24 липня 2013 р. [162] та затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. [163]. Відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», положення про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України [143], тому саме на останнє слід орієнтуватися, аналізуючи міністерство як суб'єкт управління у галузі фізичної культури і спорту. З огляду на відсутність на теперішній час у Президента повноваження затверджувати статусні акти центральних органів виконавчої влади (воно існувало до 2014 р.), відповідні положення мали би бути скасовані Главою держави. Збереження чинності подібних актів є протиправним та становить окрему, більш загальну, проблему правового регулювання.

Мінмолодьспорт є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання, а також є суб'єктом протидії корупційним правопорушенням, що впливають на результати офіційних спортивних змагань (п. 1 статусного положення). Таким чином, функціональна характеристика профільного у галузі фізичної культури і спорту міністерства повністю відповідає законодавчо закріпленому призначенню таких центральних органів виконавчої влади: «міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах ...» (ч. 1 ст. 6 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» [164]). Слід зазначити, що застосована у статусному положенні вказівка на забезпечення формування політики у сфері фізичної культури і спорту міністерством – є доволі точною (у частині «забезпечує»); адже, основним творцем політики є Верховна Рада України, а центральні органи виконавчої влади, згідно з абз. 6 ч. 3 ст. 12 Закону «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [100], лише беруть участь у формуванні та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики. Ця участь втілюється шляхом розроблення актів вищих органів державної влади, внесення пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства, прийняття стратегій, програм, стандартів, методичних рекомендацій, здійснення кадрової політики, інформування та прогнозування тощо. Саме такого значення (організаційного, проектного, доктринального, методичного сприяння) варто надавати функції Міністерства фізичної культури та спорту України щодо «забезпечення формування» державної політики у сфері фізичної культури та спорту.

У ст. 6 Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82] передбачається два неконкретизованих у своєму формулюванні центральних органи виконавчої влади у галузі фізичної культури і спорту. Частина 2 вказаної статті веде мову про «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування

державної політики у галузі фізичної культури та спорту», який: бере участь у формуванні інвестиційної, антимонопольної, регуляторної політики у сфері фізичної культури і спорту; визначає систему спортивних відзнак і нагород, нормативи матеріально-технічного та кадрового забезпечення сфери фізичної культури і спорту; визначає порядок визнання видів спорту в Україні, включення їх до відповідного реєстру та порядок його ведення; затверджує в установленому порядку Єдиний календарний план фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів України; встановлює порядок атестації спортивних тренерів та суддів.

Натомість, ч. 3 закріплює повноваження «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту», який: організовує та реалізує державну політику у сфері фізичної культури і спорту, виконання відповідного галузевого закону та інших нормативно-правових актів; узагальнює практику застосування законодавства у сфері фізичної культури і спорту, подає пропозиції щодо його удосконалення; сприяє розвитку видів спорту; здійснює аналітичну діяльність у сфері фізичної культури і спорту, визначає тенденції розвитку, узагальнює вітчизняний та іноземний досвід, розробляє проекти програм розвитку фізичної культури і спорту; забезпечує реалізацію програм розвитку фізичної культури і спорту в Україні; забезпечує розвиток напрямів фізичної культури і спорту; організовує та проводить чемпіонати України з видів спорту, визнаних в Україні, інші всеукраїнські та міжнародні спортивні заходи, забезпечує участь національних збірних команд у міжнародних змаганнях, розробляє та подає на затвердження центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту, Єдиний календарний план фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів України; надає в установленому порядку державну підтримку громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості, залучає їх до виконання державних програм і заходів із питань фізичної культури та спорту; координує заходи з

розвитку дитячого, дитячо-юнацького спорту, спорту вищих досягнень, спорту інвалідів, спорту ветеранів; приймає рішення про надання громадській організації фізкультурно-спортивної спрямованості статусу національної або відмову у його наданні; організовує здійснення контролю за якістю фізкультурно-спортивних послуг; бере участь в реалізації інвестиційної, антимонопольної, регуляторної політики у сфері фізичної культури і спорту; організовує відповідно до закону у встановленому порядку проведення державної спортивної лотереї; бере участь у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації кадрів у сфері фізичної культури і спорту та визначенні пріоритетних напрямів наукових досліджень і проведенні науково-дослідної роботи у цій сфері; здійснює інформаційно-пропагандистську роботу з питань фізичної культури і спорту, здорового способу життя; забезпечує розвиток спортивної медицини, здійснює діяльність, пов'язану із запобіганням використанню допінгу у спорті; здійснює відповідно до законодавства функції з управління об'єктами державної власності; організовує та забезпечує будівництво і реконструкцію спортивних споруд; взаємодіє з громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості; взаємодіє з центральними органами виконавчої влади, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері фізичної культури і спорту; у встановленому порядку проводить міжнародну діяльність у сфері фізичної культури і спорту; здійснює інші повноваження, визначені законом та покладені на нього актами Президента України. Стосовно останнього формулювання нами уже висловлювалися зауваження, тому видається небезпідставним запропонувати його зміну на наступне словосполучення: «та покладені на нього актами Кабінету Міністрів України».

На теперішній час фактично один орган – Міністерство молоді та спорту України – об'єднує в собі (компетенційно) два передбачених законом «центральні органи виконавчої влади». Акти вищої юридичної сили, виходячи з вимог стабільності юридичної термінології, зазвичай не містять чітких назв

відомств. Вони вказують на «центральный орган виконавчої влади» що забезпечує формування і/або реалізує політику у певній сфері та коло його повноважень, чим визначають обсяг своєрідної «неконкретизованої компетенції». Уряд же, утворюючи міністерство/службу/інспекцію/агентство та затверджуючи відповідне положення, покладає на них законодавчо визначені повноваження (конкретизує компетенцію). У результаті органом, уповноваженим і на забезпечення формування, і на реалізацію державної політики у сфері фізичної культури і спорту стало одне Міністерство молоді та спорту. Подібна ситуація не призводить до порушення закону, адже саме так може бути реально збережене (дотримане) конституційне повноваження Кабінету Міністрів України: утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що діють у межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9-1 ч. 1 ст. 116 Конституції України).

Дослідники цілком слушно зазначають, що покладання (повноважень) зазвичай не відбувається просто: одна законодавча модель на один ЦОВВ; доволі часто центральні органи визначаються носіями декількох «неконкретизованих компетенцій» або одна законодавча модель «центрального органу» розподіляється між декількома реальними міністерствами, службами, інспекціями та агентствами [165, с. 142-143]. Існує також додаткова технічна перевага в описовому (не іменувальному) позначенні законами відомства, компетентного у тій чи іншій сфері – відсутність необхідності узгоджувати акти вищої юридичної сили із новими найменуваннями, після чергової оптимізації центрального управлінського рівня (що відбувалося доволі часто).

Утворення предметної компетенції Міністерства молоді та спорту шляхом поєднання законних моделей двох абстрактних органів подекуди має наслідком зменшення кількості дій у межах однієї процедури. Наприклад, абз. 2 ч. 4 ст. 3 Закону «Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні» [272] закріплює: «Перелік баз олімпійської

та паралімпійської підготовки визначається Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури і спорту, відповідно до пропозицій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту». Зрозуміло, що міністерство не подає саме собі пропозиції, а відразу вносить подання до Уряду щодо визначення відповідного переліку баз. Подібне стосується і припису ч. 6 ст. 10 Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82]: «умови оплати праці працівників дитячо-юнацьких спортивних шкіл, заснованих органами державної влади та органами місцевого самоврядування, розробляються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту, та затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту».

Розглядаючи компетенцію Міністерства молоді та спорту України, слід коротко окреслити зміст цієї правової категорії. Компетенцію цілком обґрунтовано визначають як центральний [166, с. 9], головний, базовий [167, с. 247; 168, с. 157, 162] елемент правового (загалом) та адміністративно-правового статусу владних суб'єктів. Незважаючи на відмічену значущість (а, ймовірно, і завдяки їй), на теперішній час відсутнє загальновизнане бачення науковців щодо структури компетенції: одні фахівці відносять до її елементів лише повноваження, фактично ототожнюючи поняття, інші ж додатково включають ще й права, обов'язки, відповідальність, функції, завдання, цілі (у різних комбінаціях). Справедливість різних позицій є відносною і залежить від предмета та мети окремих досліджень. Не вдаючись до зайвих дискусій, слід наголосити, що найбільш зваженим та контекстно придатним видається трактування компетенції Д.М. Бахрахом, який визначає її як сукупність владних повноважень і підвідомчості/предметів відання [169, с. 98-99].

Більшість учених розуміє предмети відання як сегменти соціального життя, в яких відбувається управлінський вплив органу. Наприклад, на думку І.М. Кузнєцова: предмет відання – узагальнене, але юридично значуще визначення тієї сфери суспільних відносин, в якій належить діяти органіві держави та виконувати свої функції, це ті суспільні відносини, в яких державний орган юридично компетентний [170, с. 115]. Як зазначалося, Міністерство молоді та спорту має декілька предметів/сфер відання: молодіжна сфера, сфери фізичної культури і спорту, сфера національно-патріотичного виховання. Зважаючи на напрямок цього дослідження, у подальшому аналізуватимемо лише один предмет відання – сферу фізичної культури і спорту. Повноваження ж є владними можливостями, дозволеними розпорядчими заходами, у даній сфері.

Інколи повноваження вважаються єдиною складовою компетенції. Зокрема, С.В. Осауленко визначає її як сукупність установлених законом владних повноважень органу для здійснення функцій і завдань, покладених на нього державою [171, с. 12]. Відкинувши другорядні ознаки (засіб фіксації, призначення, суб'єкт надання правомочностей), з'ясуємо, що компетенція – це сукупність повноважень. У філологічній літературі «повноваження» трактується як: «право, надане кому-небудь для здійснення чогось; права, надані особі або підприємству органами влади» [86, с. 1000]. Хоча подібний підхід відтворюється багатьма науками, аналіз юридичної літератури дозволяє зробити декілька уточнень: по-перше, повноваження – це як права, так і обов'язки, а деякі «права» фактично є необхідною мірою поведінки, за втілення якої орган відповідає перед суспільством і державою – своєрідні «правообов'язки»; по-друге, повноваження спрямовані на втілення владних управлінських функцій конкретного публічного органу, тому права й обов'язки міністерства, що пов'язані з його статусом юридичної особи і можливого учасника приватноправових відносин, не є повноваженнями.

Комплексне (хоча й не вичерпне) закріплення повноважень Міністерства молоді та спорту України здійснюється його статусним положенням. Якщо виходити зі структури останнього, то повноваження міністерства можна поділити на три групи:

1) предметні повноваження (п. 4 положення), що визначають коло публічних справ (управлінських питань), якими покликаний займатися (має вирішувати) конкретний центральний орган виконавчої влади. Предметні повноваження Міністерства молоді та спорту у сфері фізичної культури і спорту утворені шляхом об'єднання і деталізації правомочностей, закріплених за відповідними «центральними органами виконавчої влади» Законом «Про фізичну культуру і спорт» та іншими актами вищої юридичної сили (наприклад, Закон «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» [253] обумовив наявність у положенні восьми предметних повноважень міністерства із відповідного напрямку діяльності»). Предметні повноваження можуть бути, у свою чергу, класифіковано на:

а) нормотворчі (міністерство: затверджує положення про школу вищої спортивної майстерності, положення про центр фізичного здоров'я населення, умови оплати праці працівників дитячо-юнацьких спортивних шкіл, заснованих органами державної влади та органами місцевого самоврядування, правила спортивних змагань із видів спорту, визнаних в Україні, положення про проведення всеукраїнських спортивних змагань, порядок складення календарних планів фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів, положення про національні збірні команди з видів спорту, визнаних в Україні, порядок присвоєння спортивними федераціями кваліфікаційних категорій спортивним суддям, положення про Єдину спортивну класифікацію України, порядок видачі посвідчення про присвоєння відповідного спортивного розряду, затверджує зразки нагрудних значків, що свідчать про рівень спортивної, суддівської кваліфікації; визначає нормативи матеріально-технічного та кадрового забезпечення сфери фізичної культури і спорту тощо);

б) правозастосовні, серед яких є правомочності різного характеру: контрольні (контроль за ефективністю використання спортивних споруд, за якістю фізкультурно-спортивних послуг, за виконанням Єдиного календарного плану фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів України); координаційні (координує діяльності дитячо-юнацьких спортивних шкіл, шкіл вищої спортивної майстерності, центрів олімпійської підготовки, спеціалізованих навчальних закладів спортивного профілю, штатних спортивних команд резервного спорту); сервісні (видає посвідчення про присвоєння відповідного спортивного звання, приймає рішення про надання громадській організації фізкультурно-спортивної спрямованості статусу національної або відмову в його наданні, готує пропозиції щодо призначення державних стипендій, стипендій Кабінету Міністрів України спортсменам, тренерам, видатним діячам та ветеранам фізичної культури і спорту); установчі (засновує в установленому порядку державні центри олімпійської підготовки); програмно-планувальні (затверджує Єдиний календарний план фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів України, п'ятирічні зведені плани науково-дослідної роботи у сфері фізичної культури і спорту); організаційно-розпорядчі (формує на конкурсній основі штатну команду національних збірних команд України з олімпійських та неолімпійських видів спорту, комплектує окремі офіційні делегації національних збірних команд України для участі в окремих міжнародних спортивних змаганнях, організовує та проводить чемпіонати України з видів спорту, визнаних в Україні, інші всеукраїнські та міжнародні спортивні заходи, забезпечує діяльність спеціалізованого державного закладу – Українського центру з фізичної культури і спорту інвалідів); юрисдикційні (застосовує встановлені нормативними актами компетентних спортивних організацій санкції за порушення заборони щодо розміщення ставок на спорт, застосовує встановлені нормативними актами компетентних спортивних організацій санкції до осіб, які вчинили корупційне правопорушення, що вплинуло чи могло вплинути на результати офіційного спортивного змагання) тощо. До

юрисдикційних повноважень міністерства ще повернемося з огляду на наявність ряду застережень;

2) внутрішньо-організаційні повноваження, які стосуються впорядкування роботи власного апарату і всієї відомчої «інфраструктури» – Міністерство молоді та спорту (п. 5 статусного положення): забезпечує здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції і контроль за їх виконанням в апараті Мінмолодьспорту, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до його сфери управління; здійснює добір кадрів, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників міністерства; організовує планово-фінансову роботу у своєму апараті, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та удосконалення бухгалтерського обліку; організовує ведення діловодства та архіву відповідно до встановлених правил; здійснює разом з відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за цільовим та ефективним використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм;

3) організаційно-процедурні повноваження – розпорядчі можливості міністерства під час адміністративного провадження, покликані забезпечити належне втілення його предметних правомочностей (п. 6 положення) – можливість: залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням із їх керівниками); одержувати безоплатно від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових осіб, а також громадян та їх об'єднань інформацію, документи і матеріали; скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари;

користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, у тому числі урядовими системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами; для встановлення і/чи перевірки фактів впливу корупційного правопорушення на результат офіційного спортивного змагання – проводити за власної ініціативи перевірку отриманої інформації, утворювати із цією метою відповідні комісії, отримувати від спортсменів, осіб, уповноважених на проведення офіційного спортивного змагання, осіб допоміжного спортивного персоналу письмові пояснення, залучати представників громадськості та фахівців у відповідній сфері, приймати обов'язкові для виконання рішення, здійснювати співробітництво з відповідними міжнародними та національними спортивними організаціями.

Повертаючись до юрисдикційних повноважень, слід звернутися до пп. 48-7 п. 7 Положення профільного міністерства, відповідно до якого воно: «враховує під час розроблення та затвердження нормативних актів щодо організації і проведення офіційних спортивних змагань конфлікт інтересів спортсменів, інших осіб, які провадять діяльність у сфері спорту, як передумову впливу корупційних правопорушень на результати змагань, запобігає організаційно-нормативним передумовам такого впливу та усуває їх, встановлює відповідальність і санкції за корупційні правопорушення». Водночас, згідно із п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно законами визначаються засади цивільно-правової відповідальності, а також діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Отже, міністерство не може визначати, що є корупційними правопорушенням та встановлювати цивільну, адміністративну чи кримінальну відповідальність (у т.ч. відповідні санкції) за їх вчинення; тому, пп. 48-7 п. 4 Положення або містить незаконний (неконституційний) припис, або потребує контекстного тлумачення-деталізації.

Такий контекст можна зрозуміти, звернувшись до інших правомочностей Міністерства молоді та спорту, пов'язаних із застосуванням санкцій: застосовує встановлені нормативними актами компетентних спортивних організацій санкції за порушення заборони щодо розміщення ставок на спорт, передбаченої законом (пп. 48-10 п. 4 Положення); застосовує встановлені нормативними актами компетентних спортивних організацій санкції до осіб, стосовно яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду, набрала чинності постанова про адміністративне корупційне правопорушення, яке вплинуло чи могло вплинути на результати офіційного спортивного змагання (пп. 48-11 п. 4); інформує в установленому порядку відповідні міжнародні спортивні організації, правоохоронні органи про вжиті заходи та санкції, застосовані відповідно до закону (пп. 48-12 п. 4). Мова тут іде про санкції, передбачені актами компетентних (у т.ч. міжнародних) спортивних організацій, а не про правові санкції як міру цивільної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. Переконані, що і в попередньому приписі під «встановленням відповідальності і санкцій» міністерством слід розуміти його можливість передбачати (спеціалізувати) міри негативного впливу на порушників правил чесної гри під час організації і проведення офіційних спортивних змагань, що є своєрідною корпоративно-спортивною відповідальністю.

Подібні санкції встановлені, наприклад, в Олімпійській хартії, п. 2.1. параграфу 59 якої закріплює можливість застосування до індивідуальних спортсменів і команд тимчасового або постійного недопущення або виключення їх із Олімпійських ігор, дискваліфікації або позбавлення акредитації [172]. Слід наголосити, що подібні санкції зазвичай є компетентними застосовувати саме міжнародні спортивні організації (актами яких санкції передбачено), їх робочі органи та національні представники (федерації). Наприклад, за широко відомим фактом порушення правил чесної гри (з ознаками корупційного правопорушення), що пов'язаний із хокейним матчем між збірними України та Південної Кореї (28 квітня 2017 р.), відповідні

заходи у вигляді дискваліфікації гравців від участі у будь-яких змаганнях із хокею з шайбою було застосовано Радою Федерації хокею України (а не міністерством) [173].

Сама подія ще підлягає перевірці на наявність підстав притягнення до кримінальної відповідальності, але це вже юридичні санкції (у їх традиційному розумінні), до яких профільне міністерство також не має відношення. Зважаючи, що іншими юрисдикційними повноваженнями Міністерство молоді та спорту не наділено, можна зробити такі висновки: по-перше відповідні правомочності є «квазіюрисдикційними», адже пов'язані із встановленням та застосуванням санкцій спортивно-корпоративного, а не деліктно-правового характеру; по-друге, зазвичай втілювати/призначати спортивні санкції компетентні міжнародні спортивні організації, їх робочі органи або національні федерації, а тому повноваження на застосування таких мір впливу Міністерством молоді та спорту наближається до «мертвого»; по-третє, видається усе більш справедливою згадувана позиція щодо виконання державою багатьох невластивих їй функцій (подібні «санкції», уявляється, – одна з таких).

Розгляд організаційно-структурних особливостей Міністерства молоді та спорту видається не особливо нагальним, оскільки щодо нього діють загальні установчі, номінаційні, організаційні правила, передбачені для міністерств як виду центральних органів виконавчої влади. Профільне у сфері фізичної культури і спорту міністерство зазнало більшості негативних впливів від надмірної інтенсивності та недостатньої доктринальної обґрунтованості заходів оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Зокрема, дослідниками зазначалася негативна тенденція щодо скорочення у процесі реформ чисельності управлінського апарату центральних органів виконавчої влади [174], що відбувалося на основі фіксованих статистичних показників та було самоціллю. У зв'язку із цим знаходимо і повідомлення Міністерства молоді та спорту України про скорочення його апарату протягом 2014-2015 рр.

на 20%, що презентується як досягнення. Проте, саме по собі чисельне зменшення кількості службовців ще не є показником прогресу; останній має місце тоді, коли скорочення є наслідком усунення дублювання повноважень, об'єднання близьких функцій, покращання організаційних зв'язків, позбавлення від зайвих розпорядчих завдань тощо. Оскільки ж, як з'ясовано, за міністерством зберігається чимало невластивих (у контексті принципу автономності) для нього функцій, об'ємне зменшення апарату сприймаємо як технічний, беззмистовний і, навіть, обскурантистський показник.

При Міністерстві молоді та спорту функціонують дорадчо-консультативні органи: колегія, громадська рада та комісія з визнання видів спорту в Україні. Перших два є стандартними для міністерств. Слід зазначити лише, що громадська рада Міністерства молоді та спорту містить 35 осіб – максимально допустимий кількісний склад подібних органів. Останнє підтверджує високу громадську популярність досліджуваної сфери суспільного життя, але це не свідчить про необхідність об'ємного збільшення громадської ради для забезпечення її максимальної репрезентативності. Адже, надмірна чисельність колегіального органу знижуватиме ефективність його діяльності. Намагання більш широко залучити громадськість до участі в управлінні державними справами може мати протилежний наслідок, коли низька оперативність реакції на життєві події, ускладненість вироблення чіткої узгодженої позиції нівелюватиме вагомість усього консультативного утворення, перешкоджатиме дійсному діалогові суспільством та влади.

Комісія з визнання виду спорту в Україні є особливим (характерним саме для досліджуваної сфери) дорадчим органом, основними завданнями якої є розгляд документів і прийняття рішення про визнання, відмову у визнанні, скасування рішення про визнання виду спорту та внесення змін до Реєстру визнаних видів спорту в Україні. До складу комісії входять 10 представників від Міністерства молоді та спорту України, а також представники Національного олімпійського комітету України, Спортивного комітету України,

Національного комітету спорту інвалідів України та всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості (за згодою) загальною кількістю не більше 10 осіб [175]; очолює її голова, який за посадою є першим заступником Міністра молоді та спорту України або заступником Міністра молоді та спорту України з відповідного напрямку діяльності.

Щодо місця комісії у публічному апараті, вважаємо її партисипативним утворенням із функціями та повноваженнями виконавчої влади. При цьому, її характеристика як «державного органу», «органу державної влади», «адміністративного органу» є можливою, але тільки у функціональному значенні, тобто у розумінні суб'єкта, який реалізує державну виконавчу владу, але не є невіддільною одиницею державного апарату. Міра управлінських можливостей Комісії з визнання виду спорту в Україні, незважаючи на її партисипативну природу (напівгромадське походження), є доволі високою: вона приймає рішення про визнання або відмову у визнанні виду спорту, на підставі якого протягом 10-ти днів «видається відповідний наказ Міністерства молоді та спорту України» (п. 8 розд. 4 Порядку визнання видів спорту [175]). Юридичне формулювання дозволяє дійти висновку про первинну роль у загальній процедурі визнання саме комісії, а міністерство ж відіграє тільки затверджувальну (значною мірою, номінальну) роль. Буквальне трактування припису навіть дозволяє стверджувати, що міністерство не вправі відхилити рішення колегіального дорадчого органу про визнання/невизнання (ним просто «видається відповідний наказ»).

2.3. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного управління у галузі фізичної культури і спорту

Аналіз наукових праць з управління фізичною культурою та спортом свідчить, що проблеми управління сферою досліджувалися переважно на рівні державних органів публічної влади, до яких належать: Кабінет Міністрів,

Мінмолодьспорт, обласні та районні державні адміністрації. Натомість, вплив, значення, перспективи управління фізичною культурою і спортом на рівні органів місцевого самоврядування залишилися поза увагою.

Досі актуальним аспектом життєдіяльності сфери залишається її значна залежність від видатків державного та місцевого бюджетів на потреби спортивних шкіл, клубів за місцем проживання, спортивних та оздоровчих таборів, проведення змагань, підтримку провідних команд, спортсменів та тренерів, розвиток спортивних споруд тощо. Серйозна залежність сфери фізичної культури і спорту та її майбутнього розвитку від органів публічної влади спонукає до детального вивчення аспектів не тільки державного управління, але й управління на рівні місцевого самоврядування [176].

Місцеве самоврядування в Україні введено, починаючи з обласного рівня, де тісно переплетено діяльність державних та самоврядних органів. На обласному рівні інтереси держави представляють обласні державні адміністрації, інтереси місцевих громад – обласні ради, функції і повноваження яких визначено законодавчо. На рівні районів інтереси держави представляють районні державні адміністрації, а інтереси місцевих громад – районні ради. На рівні міст, селищ та сіл влада функціонує виключно у вигляді органів місцевого самоврядування [177]. Складові системи управління сферою на різних рівнях місцевого самоврядування такі:

а) область – обласна рада, постійна депутатська комісія, не обов'язкова галузева, частіше фізична, культура іде у поєднанні з освітою, культурою, туризмом, соціальною сферою тощо;

б) район – районна рада, постійна депутатська комісія, не обов'язкова галузева;

в) місто обласного або районного значення – міська рада, виконавчий комітет ради, постійна депутатська комісія, не обов'язкова галузева, міський голова;

г) селище, село – селищна/сільська рада, виконавчий комітет ради, постійна депутатська комісія, не обов'язкова галузева, селищний/сільський голова, сільський староста;

д) частина території села, селища чи міста – органи самоорганізації населення (у межах наданих відповідною радою повноважень).

На теперішній час важливо знати можливості та величину впливу органів місцевого самоврядування на сферу фізичної культури і спорту з таких причин.

Перша – у країні, після багаторічних дискусій щодо майбутнього місцевого самоврядування у середовищах держслужбовців, депутатів, науковців, експертів, інших зацікавлених осіб, напрацьовано концепцію адміністративно-територіальної реформи, що містить у собі реформування місцевого самоврядування, та розроблено декілька варіантів можливих моделей. Головним лейтмотивом згаданих напрацювань є децентралізація влади із розвитком сильних інститутів місцевого самоврядування через розширення власних та делегованих повноважень, посилення фінансової та правової бази місцевого самоврядування, наближення національної системи місцевого самоврядування до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування [178].

Розвиток демократичних інститутів, потреба урахування локальних відмінностей, соціально-економічних, культурних, географічних, демографічних, інших особливостей спричинили певні зрушення у розподілі владних повноважень у розвинутих державах. В Україні, на жаль, ці зрушення були викликані негативними причинами. Їх результатом є децентралізація – комплексне і багатоаспектне поняття, стосовно якого існує чимало тлумачень та різновидів. У загальному вигляді це спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [179] (це власне «деволюція» – найвищий рівень децентралізації або «демократична

децентралізація»). Під децентралізацією часто розуміється і перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту на місцевий рівень у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій [181] (це «деконцентрація» – початковий рівень децентралізації, або «прихована централізація», або «адміністративна децентралізація»). Проте, у будь-якому разі децентралізацію визначають як один із ключових принципів розвитку демократії у державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою їх регіональної політики [183].

Друга – щорічно ми спостерігаємо зростання бюджетних можливостей органів місцевого самоврядування, що красномовно демонструють дані Асоціації фінансистів України, де показано динаміку щомісячних фактичних видатків місцевих бюджетів.

Третя – слід пам'ятати про виборність органів місцевого самоврядування та використання галузевої тематики у програмах політичних партій/блоків та кандидатів на посади міських голів у ході виборів, необхідність проведення галузевого моніторингу виконання виборчих обіцянок, експертне залучення представників галузі до вироблення та прийняття рішень на місцевому рівні. Отже, особливостями місцевого самоврядування є максимальна приближеність органів влади до мешканців/виборців; їх виборність на обмежений термін; підзвітність перед територіальною громадою; підконтрольність у частині дотримання законодавства перед відповідними державними органами та посадовими особами [176]. Усе зазначене свідчить про чільне місце органів місцевого самоврядування в управлінні галуззю фізичної культури і спорту; більше того, встановилася стійка тенденція до зростання ролі муніципального сервісно-упорядковуючого впливу (що обумовлено збільшенням матеріально-технічних та фінансових можливостей місцевого самоврядування, розширенням його відповідальності за стан суспільних справ), яка у процесі децентралізаційних перетворень не зменшуватиме інтенсивності.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері фізичної культури і спорту передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [265]. Відповідно до ст. 32 зазначеного акта вищої юридичної сили, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать, зокрема:

1) власні (самоврядні) повноваження у сфері фізичної культури і спорту:

а) управління закладами фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Поліпшення матеріально-технічної бази галузі покладається на органи місцевого самоврядування, які сприяють розвиткові самодіяльного масового спорту (основу його становлять різноманітні фізкультурно-спортивні секції), заохочують і стимулюють діяльність підприємств, установ, організацій та громадян у цій сфері;

б) організація медичного обслуговування та харчування у закладах фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;

в) сприяння роботі спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері фізкультури і спорту;

г) створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку;

2) делеговані повноваження у сфері фізичної культури і спорту:

а) забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку й удосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо

удосконалення кваліфікації кадрів, залучення роботодавців до надання місць для проходження виробничої практики;

б) вирішення питань щодо надання неповнолітнім, учням, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах.

Видається небезпідставним у контексті наведених нормативних формулювань звернутися до концепції «делегованих повноважень». Г.В. Бублик у результаті спеціалізованого дисертаційного дослідження доходить висновку щодо необхідності виокремлення таких обов'язкових ознак повноважень: 1) делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування; 2) делегування повноважень має супроводжуватися укладенням адміністративного договору; 3) делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації делегованим суб'єктом делегованих повноважень; 4) делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень [185, с. 8, 13].

Таке бачення узгоджується і з філологічним трактуванням терміна «делегування» – «передання функцій, повноважень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання». [86, с. 282] Перевіривши на відповідність названим рисам передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» делеговані повноваження виконавчих органів місцевих рад (так зване «делегування за законом»), виявляємо, що стосовно них не реалізується ряд неодмінних властивостей делегованих повноважень: відповідні правомочності передаються без вільного волевиявлення суб'єктів делегування (як органи місцевого самоврядування, які набувають владних можливостей, так і органи виконавчої влади, які нібито презюмуються як їх первинні носії, взагалі позбавлені

можливості «висловитися» щодо факту переходу предметної компетенції). Якщо на хвилинку «забути» про те, що мова йде про повноваження, які традиційно (і в нормативних актах, і в доктрині) іменуються «делегованими», можна побачити надані законом на невизначений строк правообов'язки суб'єкта публічної влади щодо вирішення (ведення) певного кола суспільних питань, тобто – звичайні повноваження. Чому ж все-таки була введена та набула значного поширення саме концепція делегування повноважень «за законом», яка не корелює з базовим розумінням делегування? Відповідь знаходиться у змісті вітчизняної моделі місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України (ч. 1 ст. 140). Законом відповідне трактування дещо уточнюється у частині базової статусної ознаки (не лише право, але й реальна здатність), форм здійснення (безпосередньо або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування), але в предметній складовій залишається незмінним («вирішувати питання місцевого значення»). В.В. Кравченко вважає, що питання місцевого значення – це такі питання, що мають локально-територіальний характер і виникають у процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів [186, с. 150-152]. Проте, місцеве самоврядування не може займатися лише локально-територіальними, пов'язаними зі специфікою життя конкретної громади, проблемами.

Виходячи із визнаного фахівцями принципу субсидіарності в організації та розподілі повноважень публічної влади, саме муніципальні утворення можуть і повинні забезпечувати максимальну частину потреб населення: як обумовленими територіальною специфікою, так і характерних для України у цілому. Органи місцевого самоврядування вирішують на місцевому рівні і в інтересах територіальних громад чимало державних питань, актуальних

проблем усієї країни. У результаті, до їх компетенції належать такі повноваження нелокального значення/походження, як: здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів, погодження кандидатур на посади керівників державних підприємств, здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів, облік об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності, а також – забезпечення розвитку усіх видів фізичної культури і спорту, вирішення питань про надання неповнолітнім, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами фізичної культури і спорту тощо.

Відповідні правомочності за своєю природою не стосуються питань місцевого значення (локально-територіального виникнення) і потребують узгодження із загальною, конституційно закріпленою, концепцією місцевого самоврядування. Саме із цією метою, уявляється, було введено юридичну конструкцію делегованих за законом повноважень, що дозволяє виправдати надто широку компетенцію муніципальних органів. Проте, замість еkleктичного підлаштування управлінських потреб під нормативну модель місцевого самоврядування, значною мірою виправданішим видається оновлення останньої. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування визначає місцеве самоврядування як: «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» (ч. 1 ст. 3) [187].

Подібне трактування більшою мірою відповідає українським реаліям (ніж вітчизняні спеціалізовані норми), адже «управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» може містити і питання місцевого значення, і вирішуватися на місцевому рівні загальні (державні) питання. Саме в такому разі стає можливим сприйняття (і розбудова) єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються

державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямовано на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому [188]. Таким чином, делегованість деяких повноважень (у т.ч. у сфері фізичної культури і спорту) виконавчих органів місцевих рад значною мірою є фіктивною або, як мінімум, має сприйматися із застереженнями.

Одними з найважливіших повноважень муніципальних органів не тільки у сфері фізичної культури і спорту, але і в інших сферах є повноваження щодо фінансів [181]. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що до компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування належить також забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; участь у здійсненні державної регуляторної політики у межах та у спосіб, встановлені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів; здійснення в установленому порядку фінансування видатків із місцевого бюджету; залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури.

До виключних же повноважень місцевих рад належить затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, що також має вплив на сферу фізичної культури та спорту у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Більш спеціалізовано (на відміну від Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») галузеві правомочності викладено в Законі «Про фізичну культуру і спорт» [82], відповідно до якого органи місцевого самоврядування: можуть бути засновниками дитячо-юнацьких спортивних шкіл, спеціалізованих навчальних закладів спортивного профілю, шкіл вищої спортивної майстерності, центрів олімпійської підготовки, центрів фізичного здоров'я населення, регіональних центрів фізичної культури і спорту інвалідів; сприяти діяльності громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості та спортивних клубів, розвиткові фізичної культури в навчальних закладах; підтримувати діяльність місцевих осередків Національного олімпійського комітету України і місцевих осередків національних спортивних федерацій інвалідів та їх спілок, надавати їм фінансову та організаційну допомогу на розвиток олімпійського, паралімпійського і дефлімпійського руху в регіонах; можуть приймати рішення щодо запровадження додаткових уроків з фізичної культури (понад 3 заняття на тиждень) в загальноосвітніх навчальних закладах за умови наявності коштів у відповідних бюджетах; забезпечувати умови для фізкультурно-оздоровчої діяльності за місцем проживання та відпочинку громадян; подавати пропозиції Міністерству молоді та спорту України щодо проведення на відповідній території міжнародних спортивних змагань; сприяти пропагуванню розвиткові фізичної культури і спорту з метою зміцнення здоров'я, формування здорового

способу життя, фізичного загартування та духовного зростання людини; у межах повноважень здійснювати контроль за ефективністю використання спортивних споруд; можуть надавати відповідно до закону пільги закладам фізичної культури і спорту з оплати за користування комунальними послугами та спожиту електроенергію, а також надавати фінансову підтримку з відповідних бюджетів тощо (ст.ст. 9 – 17, 19, 21 – 24, 26, 27, 31, 33, 45, 48 Закону «Про фізичну культуру і спорт») [82].

Як видно, базовий для досліджуваної сфери закон деталізує напрямки, форми та способи сервісно-упорядковуючого впливу муніципальних органів на фізичну культуру і спорт. При цьому, він відсилає загалом до суб'єктів місцевого самоврядування, без розмежування конкретних правомочностей між радами та їх виконавчими утвореннями; втім, таке розмежування легко проводиться на основі попередньо окреслених загальних фінансових (та інших виключних) повноважень рад та повноважень їх виконавчих органів.

Невід'ємною складовою системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети), які створюються за ініціативи групи жителів села, селища чи міста та наділяються відповідними радами частиною їх компетенції, фінансів, майна. Під час утворення органів самоорганізації населення їм можуть надаватися, зокрема, повноваження у досліджуваній сфері: організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо обладнання дитячих і спортивних майданчиків, утворення клубів за інтересами; надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту (п. 4 і п. 7 ч. 1 ст. 14 Закону «Про органи самоорганізації населення» [266]). Окрім того, відповідна рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень (делегувати) у сфері фізичної культури і спорту орган

самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснюючи контроль за їх виконанням. Спеціалізуючи думки фахівців [266, с. 102-103] щодо ускладнень у діяльності органів самоорганізації населення можемо відмітити практичну проблему налагодження співпраці органів самоорганізації населення з питань фізичної культури і спорту із відповідними спеціалізованими підрозділами чи органами ради/її виконавчого комітету (наприклад, у м. Одеса такими органами є Постійна комісія міської ради з питань освіти, спорту, культури і туризму та виконавчий орган міської ради – Управління з фізичної культури та спорту), адже робота органів самоорганізації населення має бути відображеною в організаційно-планових і звітних документах відповідних підрозділів місцевої влади.

Роль місцевого самоврядування в управлінні фізичною культурою і спортом можна з'ясувати також через види видатків, які виділяють із місцевих бюджетів на забезпечення галузі. Відповідно до ст.ст. 89, 90 та 91 Бюджетного кодексу України, передбачено такі видатки на фізичну культуру і спорт:

1) з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – на утримання та навчально-тренувальну роботу дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансову підтримку місцевих осередків всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення;

2) з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів – на:

а) програми з розвитку фізичної культури і спорту (утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, шкіл вищої спортивної майстерності, центрів олімпійської підготовки, центрів

фізичного здоров'я населення республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, штатних спортивних команд резервного спорту, заходи з фізичної культури і спорту республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, включаючи підготовку збірних команд регіону до участі у спортивних змаганнях державного рівня, фінансова підтримка республіканського Автономної Республіки Крим та обласних осередків всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення);

б) програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів (центри республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення з розвитку фізичної культури і спорту інвалідів, дитячо-юнацькі спортивні школи для інвалідів усіх типів; проведення заходів з фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів, навчально-тренувальних зборів і змагань республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення з фізичної культури і спорту інвалідів, підготовка збірних команд регіону до участі у спортивних змаганнях державного рівня);

3) з усіх місцевих бюджетів – на місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту [191].

Зрозуміло, що у межах видатків із районних та обласних бюджетів управлінські заходи, спрямовані на реалізацію відповідних коштів, здійснюють місцеві державні адміністрації, тому функція районних і обласних рад полягає лише у затвердженні та контролі за реалізацією місцевих бюджетів і програм.

Процес децентралізації управління у сфері фізичної культури і спорту полягає не лише у покладанні на органи місцевого самоврядування значної кількості галузевих питань, але й у достатньому фінансовому забезпеченні відповідної сервісно-упорядковуючої діяльності згідно із принципом сумірності фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування. Оскільки забезпечення доходної частини місцевих бюджетів безпосередньо не

належить до теми нашого дослідження та не передбачає особливостей у контексті фізичної культури і спорту, просто слід сказати, що внесення послідовних змін до Бюджетного та Податкового кодексів України протягом 2014-2015 рр. забезпечили достатню ресурсну спроможність місцевого самоврядування, у т.ч. щодо управління фізичною культурою і спортом (тобто в Україні фактично забезпечується не лише децентралізація видатків, але й, як її невід'ємний супутник, децентралізація доходів). До доходної частини місцевих бюджетів належать як місцеві загальнообов'язкові платежі, так і значна частина державних податків і зборів, численні плати за надання адміністративних послуг, штрафні санкції тощо.

2.4. Громадські суб'єкти публічного управління у галузі фізичної культури і спорту

Під державним управлінням зазвичай розуміється організаційна діяльність державних органів, спрямована на регулювання суспільних відносин у різних сферах державної політики з метою задоволення соціально-економічних, політичних та інших інтересів. Отже, основна особливість державного управління полягає у тому, що його суб'єктами, як правило, є державні органи. Відповідно суб'єктами самоврядного (муніципального управління) є органи місцевого самоврядування; громадського управління – громадські організації, інші об'єднання громадян, окремі громадяни [192, с. 9]. Таким чином, аналіз суб'єктів управління (публічного) у галузі фізичної культури і спорту не є можливим без звернення до громадських суб'єктів, які не лише здійснюють обумовлений їхнім базовим статусом суспільний упорядковувачий вплив на досліджувану сферу, але й реалізують частину управлінської компетенції, що делегується їм органами публічної влади. Адже держава сприяє розвитку суспільної активності і залучає громадські об'єднання до управління у галузі фізичної культури і спорту, тим більше, що

часто відповідний владно-організуочий вплив може здійснюватися ними більш ефективно.

Показовим є визначення пріоритетного способу реформування досліджуваної галузі Державною цільовою соціальною програмою розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року: «оптимальний варіант передбачає поєднання зусиль органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства для проведення реформи у сфері фізичної культури і спорту з метою приведення її у відповідність з європейськими вимогами і стандартами шляхом визначення як основи європейської моделі реформування відносин між органами державної влади та громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості, підвищення рівня публічності та прозорості діяльності Мінмолодьспорту, автономності спортивних федерацій, визначення принципів пріоритетності видів спорту, вдосконалення національного антидопінгового законодавства, що сприятиме створенню умов для заняття фізичною культурою і спортом». Як видно, громадським суб'єктам виділено чільне місце в управлінському забезпеченні галузі, що в умовах децентралізаційних та євроінтеграційних процесів і не дивно.

Слід зазначити, що в західній і передовій вітчизняній правовій теорії децентралізацію розуміють дещо ширше, порівняно з пануючою в Україні (сформованою у розумінні розширення управлінських можливостей місцевого самоврядування) загальною думкою, що орієнтується переважно на деволуцію (як це було висвітлено у попередньому підрозділі цієї роботи). Так, польські фахівці виокремлюють три основні види децентралізації управління:

1) територіальна децентралізація – означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування;

2) функціональна децентралізація – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком;

3) предметна децентралізація – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади [193].

Отже, залучення представників громадськості до управління сферою фізичної культури і спорту, утвердження механізмів кооперативного адміністрування – це також вид децентралізації (функціональна), що володіє усіма позитивними перспективами останньої у частині оперативності, раціональності, професійності та результативності владного впливу, належного забезпечення правової і суспільної відповідальності тощо. Саме тому, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції можуть делегувати громадським об'єднанням фізкультурно-спортивної спрямованості окремі повноваження щодо розвитку видів спорту (підготовки спортсменів до участі в змаганнях, організації спортивних заходів тощо), здійснюють контроль за реалізацією таких повноважень.

Останні кілька десятиліть поняття децентралізації публічного управління фізичною культурою і спортом є основним в Європі, воно також стало об'єднувальним гаслом щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Існують вагомі аргументи на користь децентралізації повноважень як у публічному управлінні фізичною культурою і спортом, так і в цілому. Збереження галузевого розпорядництва у віданні державного управління унеможливило використання громадських та місцевих ресурсів, громадської та місцевої відповідальності, що для ефективного

розпорядництва у сфері фізичної культури і спорту може забезпечити саме децентралізована система. Західноєвропейський досвід переконує, що національні мінімальні стандарти можуть бути гарантованими у межах децентралізованої структури адміністрації [194]. Наприклад, Франції знадобилося багато років послідовної децентралізації (усіх рівнів і видів, зокрема й функціональної – використання управлінського потенціалу громадських утворень), щоб надання якісних фізкультурно-спортивних послуг перетворилося на справжнє зобов'язання.

Спортивне законодавство ряду країн (Велика Британія, Німеччина, Італія, Іспанія, Франція) має визначення спортивної федерації, як громадської організації, яка утворюється з метою популяризації відповідного виду спорту, або їх об'єднання. Воно також визначає спрямування діяльності федерацій, серед яких організація спортивних та інших заходів серед своїх членів, розробка програми розвитку певного виду спорту, взаємодія федерації з міжнародними організаціями тощо. Значна частина коштів із держбюджету йде на фінансування спортивних федерацій. Невеликі за своїми розмірами федерації у вирішенні своїх фінансових проблем можуть розраховувати тільки на державну допомогу. Відносини між урядом і певною спортивною федерацією ґрунтуються на підставі укладеної угоди, згідно з якою федерація бере на себе зобов'язання щодо виконання конкретних цільових програм у визначений термін. Саме під ці програми і виділяється фінансування. Надалі може здійснюватися коригування розміру фінансової допомоги або підтримки залежно від того, наскільки успішно виконується ця програма. При розгляді бюджетів федерацій ураховуються такі критерії, як популярність виду спорту, чисельність федерації, її специфіка і рівень спортивних досягнень на світовій арені. Природно, що в привілейованому відношенні знаходяться олімпійські види спорту, і насамперед ті, де атлети займають високі місця, а також футбол [208]. Аналіз фінансової діяльності багатьох національних спортивних організацій у розвинутих країнах

свідчить, що здебільшого кошти з держбюджетів становить від 60 і більше відсотків, а власне зароблені кошти – від 40% і менше. Як правило, федерації з видів спорту одержують велику частину коштів від міністерств спорту (у тих країнах, де вони є) та інших національних спортивних організацій [63].

Вітчизняне законодавство (та публічна практика) також не залишається осторонь відповідних процесів перерозподілу управлінського навантаження і утвердження кооперативного адміністрування. У галузі фізичної культури і спорту одночасно з функціонуванням державного та муніципального рівнів у сфері фізичної культури і спорту існує ще недержавний рівень, представлений громадськими об'єднаннями фізкультурно-оздоровчого та спортивного спрямування. Це – Національний олімпійський комітет України, Національний комітет спорту інвалідів, національні федерації з олімпійських видів спорту (їх в Україні 38 [195]), національні федерації з неолімпійських видів спорту (їх в Україні 65 [196]), фізкультурно-оздоровчі товариства, асоціації, союзи, клуби, спортивні фонди. Станом на початок 2015 р. в Україні їх налічується 4993 (це 7,4 % від загальної кількості громадських організацій в Україні за той же період [197]).

Державна політика у сфері фізичної культури і спорту ґрунтується на засадах забезпечення підтримки громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості, а також залучення їх до виконання державних програм і заходів із питань фізичної культури і спорту, взаємодії з громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості (ст.ст. 4, 6 Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82]). На важливості недержавного (громадського) сектора національного та міжнародного рівнів у розвитку фізичної культури і спорту звертається увага і в багатьох міжнародних документах. При цьому зазначається, що успішна національна політика у сфері фізичної культури і спорту має покладатися на тісне співробітництво між учасниками (сторонами) вироблення та реалізації цієї політики. Необхідним є існування партнерських зв'язків і відносин, проведення єдиної політики та

керівництва ... із залученням неурядових організацій, громадянського суспільства та приватного сектора до планів і програм [198].

Як зазначалося на початку підрозділу, громадськими суб'єктами управління у галузі фізичної культури і спорту є громадські організації відповідного спрямування та окремі фізичні особи. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» одним із шляхів забезпечення прав громадян у галузі фізичної культури і спорту є об'єднання громадян у громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості. Закон (ст. 1) надає таке визначення цих організацій: це об'єднання громадян, яке створюється з метою задоволення потреб його членів у сфері фізичної культури і спорту. Національне законодавство України та науковці для характеристики поняття «громадські об'єднання» використовують поняття «недержавні громадські організації», «громадська організація», «неурядова організація», «недержавна організація», «некомерційна організація», «неприбуткова організація», «непідприємницька організація» та ін.; часто вони вживаються як тотожні чи синонімічні. З огляду на застосування у галузевому акті вищої юридичної сили декількох термінів, що характеризують громадські утворення («громадські організації» – ст.ст. 1, 23, 25; «об'єднання громадян» – ст.ст. 1, 47), видається за необхідне визначити саме їх актуальність та окреслити співвідношення.

З 1992 р. протягом десяти років діяв Закон «Про об'єднання громадян», в якому передбачалося два види таких об'єднань: політичні партії та громадські організації. 22 березня 2012 р. було прийнято Закон «Про громадські об'єднання», а вище зазначений акт втратив чинність. Новий закон запровадив нове найменування для позначення громадських утворень («громадські об'єднання»), також поділивши їх за організаційно-правовою формою на два види: а) громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи; б) громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного

права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи (ст. 1) [199]. У зв'язку із цим виникає декілька значущих для досліджуваної галузі загальнотеоретичних запитань.

По-перше, наскільки справедливим є подальше використання в Законі «Про фізичну культуру і спорт» терміна «об'єднання громадян» (ст. ст. 1, 47), замість «громадські об'єднання», адже саме останній виходить з оновленої нормативно-правової бази громадських утворень? Сам термін «об'єднання громадян», незважаючи на відступ від його використання в Законі «Про громадські об'єднання» все-таки залишається допустимим, оскільки застосовується у Конституції України (у ст.ст. 36, 103). Тому, цілком прийнятним на теперішній час вести мову і про «громадські об'єднання» і про «об'єднання громадян». При цьому, з формально-юридичної точки зору, вони не є тотожними, а співвідношення їх змісту може бути виражене через круги Ейлера «що перетинаються»: спільною для двох категорій частиною є громадські організації, але й наявна відмінна/особлива частинна кожної – для об'єднань громадян – це політичні партії, для громадських об'єднань – це громадські спілки. Щоправда, окремі дослідники розширюють законодавче трактування громадських об'єднань та пропонують зараховувати до них ще й політичні партії, фактично перетворюють «громадські об'єднання» на більш широку категорію, яка містить у собі й об'єднання громадян [200, с. 19-21]. Розділяючи загалом прагнення фахівців до впровадження єдиного поняття, яке охоплювало б усі види громадських утворень, не підтримуємо подібний відступ від офіційних дефініцій, який, видається, додаткового ускладнюватиме праворозуміння та правозастосування. Як уявляється, для вказаної мети чи не найкраще підходить ще одна категорія – «громадські формування», якої було запроваджено у 2015 р. та визначається у п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»: «громадські формування – політичні партії, структурні утворення політичних партій, громадські об'єднання, місцеві осередки громадського

об'єднання із статусом юридичної особи, професійні спілки, їх об'єднання, організації профспілки, передбачені статутом профспілки та їх об'єднання, творчі спілки, місцеві осередки творчих спілок, постійно діючі третейські суди, організації роботодавців, їх об'єднання, відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, представництва, філії іноземних благодійних організацій» [201].

По-друге, в Законі «Про фізичну культуру і спорт» галузеві громадські формування позначаються як «громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості», а також статус окремих із таких утворень прямо визначається як «громадська організація» (ст.ст. 1, 18–23, 25). Чи відповідають такі утворення основній організаційній ознаці громадських організацій за діючим законодавством, тобто чи створюються вони саме (і тільки) фізичними особами? Відповідь: не завжди. Наприклад, існують окремі спортивні федерації (Федерація футболу України [202], Федерація гандболу України [203], Федерація легкої атлетики України [204] тощо), які створюються юридичними особами приватного права і мають організаційно-правовий статус громадської спілки; хоча, відповідно до ст. 20 Закону «Про фізичну культуру і спорт», спортивні федерації – це «громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості». Таким чином, термінологія базового галузевого акта вищої юридичної сили не завжди відповідає Закону «Про громадські об'єднання» [199], що дозволяє запропонувати оновлення першого з них у напрямку заміни терміна «громадська організація» (в усіх відмінках) на «громадське об'єднання» (у відповідних відмінках), з огляду на наявність фізкультурно-спортивних громадських формувань, які мають статус громадської спілки, а не організації.

Закон «Про фізичну культуру і спорт» не узгоджується із Законом «Про громадські об'єднання» [199] і в деяких інших приписах. Зокрема, відповідно до ч. 5 ст. 10 останнього, власна назва громадських об'єднань не може містити найменування органу державної влади, органу влади Автономної Республіки

Крим, органу місцевого самоврядування, складових найменувань цих органів (міністерство, агентство, служба, інспекція, комітет, адміністрація, прокуратура, суд). Однак, Закон «Про фізичну культуру і спорт» [82] передбачає створення ряду фізкультурно-спортивних об'єднань із «забороненою» назвою «комітет»: Національного олімпійського комітету України, Національного комітету спорту інвалідів України, Спортивного комітету України (ст.ст. 20, 23, 25, 37).

Зрозуміло, що відповідні комітети було передбачено та правомірно створено до прийняття Закону «Про громадські об'єднання», але чи виникла необхідність у їх перейменуванні після 2012 р.? У п. 5 Прикінцевих та перехідних положень цього закону зазначається, що вимоги його ст. 10 не поширюються на громадські організації, їх спілки, що є легалізованими на день введення закону в дію, тобто необхідність перейменування відсутня. Проте, фахівці [205] висловлювали побоювання, що у процесі приведення статутів таких об'єднань у відповідність до вказаного акта вищої юридичної сили (протягом п'яти років з дня його введення у дію), формування будуть штучно змушуватися змінювати власну назву. Не дивлячись на часткову справедливість подібних занепокоєнь щодо громадських об'єднань у цілому, відносно фізкультурно-спортивних «комітетів» вони є зайвими, оскільки відповідні назви прямо закріплені більше спеціальним, який не був змінений під час прийняття загального, законом.

На доктринальному рівні громадські об'єднання віднесено до колективних суб'єктів адміністративного права. Громадські об'єднання фізкультурно-спортивної спрямованості можуть бути класифікованими за декількома підставами:

– у залежності від виду спорту: всеукраїнські громадські об'єднання з олімпійських видів спорту; всеукраїнські громадські об'єднання з неолімпійських видів спорту; громадські об'єднання зі спорту інвалідів;

– у залежності від сфери, де вони реалізують свою діяльність, наприклад, сприяють: фізичній підготовці військовослужбовців та працівників; розвитку фізичної культури і спорту серед сільського населення та працівників агропромислових підприємств; розвитку фізичної культури і спорту в навчальних закладах та стаціонарних установах соціального обслуговування, у тому числі для інвалідів; розвитку фізичної культури і спорту за місцем роботи та проживання громадян. Наприклад, до основних завдань громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості учнів та студентів належать: залучення учнів та студентів у позанавчальний час до фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності в загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладах; організація і проведення спортивних змагань серед учнів та студентів; забезпечення участі учнів та студентів у відповідних міжнародних спортивних змаганнях;

– у залежності від організаційно-правової форми діяльності: зі статусом юридичної особи (громадські спілки) або без такого статусу (громадські об'єднання);

– за географічним критерієм: всеукраїнські фізкультурно-спортивні товариства та місцеві фізкультурно-спортивні товариства. Місцеві громадські об'єднання фізкультурно-спортивної спрямованості – це формування, які ведуть свою діяльність на території району, міста, тобто на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Наприклад, у Харкові діють 24 спортивні федерації.

Якщо орієнтуватися на галузевий закон, то фізкультурно-спортивні громадські об'єднання слід поділити на:

- загальнонаціональні спортивні об'єднання;
- фізкультурно-спортивні товариства;
- фізкультурно-спортивні громадські об'єднання (федерації, асоціації, спілки тощо) з певного виду спорту або групи видів спорту;

– фізкультурно-спортивні об'єднання соціальних груп населення (громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості учнів, студентів, ветеранів фізичної культури і спорту тощо);

– спортивні клуби різної організаційно-правової форми;

– колективи фізичної культури.

До загальнонаціональних спортивних об'єднань можна віднести Національний олімпійський комітет України, Національний комітет спорту інвалідів України, Спортивний комітет України з неолімпійських видів спорту, тобто всеукраїнські громадські об'єднання, які координують розвиток певного напрямку спортивного руху в Україні. Зокрема, олімпійський рух в Україні координується Національним олімпійським комітетом України, який є незалежною, неурядовою, громадською організацією. У своїй діяльності Національний олімпійський комітет України керується законодавством України, Олімпійською хартією та власним статутом. Національний олімпійський комітет України має виключне право представляти Україну на Олімпійських іграх, у Міжнародному олімпійському комітеті, міжнародних олімпійських організаціях. Держава сприяє розвитку матеріально-технічної бази Національного олімпійського комітету, надає йому фінансову та організаційну допомогу щодо участі членів збірних команд в Олімпійських іграх, сприяє встановленню міжнародних зв'язків.

Метою діяльності цього комітету є розвиток, зміцнення та захист олімпійського руху в Україні, сприяння духовному взаємозбагаченню людей, поширення обміну цінностями національної культури під знаком ідей і принципів олімпізму у співробітництві з державними, громадськими та іншими організаціями на засадах незалежності та доброї волі в інтересах спорту і олімпійського руху та захист інтересів своїх членів. Національний олімпійський комітет має виключне право представляти Україну на Олімпійських іграх та на регіональних, континентальних і світових комплексних змаганнях (які відбуваються під патронатом Міжнародного

олімпійського комітету); він формує, організовує та очолює відповідні делегації, вирішує питання щодо заявок атлетів (які пропонуються спортивними федераціями з олімпійських видів спорту), укладає на користь залучених до змагань спортсменів контракти страхування від нещасних випадків (смерті, інвалідності, хвороби, медичних і фармакологічних витрат) та цивільної відповідальності перед третіми особами тощо.

Одним із найбільш поширених громадських фізкультурно-спортивних об'єднань є спортивні клуби та колективи фізичної культури. На теперішній час в Україні діє більше 10 тисяч спортивних клубів різної організаційно-правової форми. Спортивний клуб – фізкультурно-спортивне формування, що об'єднує спортсменів і любителів спорту для задоволення їх спільних інтересів у сфері фізичної культури і спорту. Спортивний клуб може бути любительським і професійним.

Фізкультурно-спортивні товариства – це громадські об'єднання фізкультурно-спортивної спрямованості, що створюються громадянами України з метою сприяння розвитку фізичної культури і спорту. Вони відіграють вагомий роль у публічному адмініструванні галузі фізичної культури і спорту, хоча за своїм основним правовим становищем не є суб'єктами владного розпорядництва. Всеукраїнські фізкультурно-спортивні товариства мають розвинену структуру управління, мережу дитячо-юнацьких спортивних шкіл, секції фізкультурно-спортивної спрямованості, діяльність яких забезпечується кваліфікованими спеціалістами, мають у власності спортивні споруди, підприємства та інше майно, можуть від свого імені набувати майнових та особистих немайнових прав і нести обов'язки. Вони співпрацюють з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими громадськими організаціями на підставі угод, що укладаються між ними. В Україні створено добровільні спортивні товариства «Україна», «Колос», «Динамо», ЦСКА та ін.

Спортивна федерація (асоціація, спілка, об'єднання тощо) – це громадське об'єднання (за законом – «громадська організація») фізкультурно-

спортивної спрямованості, що створюється для розвитку відповідного виду спорту (версії) і керується у своїй діяльності Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами України та своїм статутом. Спортивна федерація може мати місцевий або всеукраїнський статус. Вступ спортивної федерації до відповідної міжнародної спортивної організації не є підставою для її перереєстрації як міжнародного громадського об'єднання. У статуті спортивної федерації зазначається, який вид спорту (версію) вона розвиває. Вік членів спортивної федерації встановлюється в її статуті залежно від специфіки виду спорту (версії). Згідно із ст. 20 Закону «Про фізичну культуру і спорт» [82], указані громадські об'єднання беруть участь у розробленні та виконанні програм розвитку відповідних видів спорту (що є характерним для формулювання саме владної функції).

Одній всеукраїнській спортивній федерації з відповідного виду спорту Міністерством молоді та спорту України може бути надано статусу національної. Федерації із таким статусом на підставі договору із міністерством реалізують частину публічного управління галуззю: забезпечують розвиток відповідного виду спорту; представляють вид спорту у відповідних міжнародних спортивних федераціях; здійснюють у визначеному порядку організацію та проведення офіційних міжнародних спортивних змагань на території України та всеукраїнських спортивних змагань; інформують Мінмолодьспорт про проведення всіх спортивних заходів та про рейтинг спортсменів за підсумками змагань. Що показово, національні спортивні федерації також уповноважені розробляти для галузевого відомства пропозиції, які враховуються під час затвердження положення про проведення відповідних всеукраїнських спортивних змагань.

З метою підвищення ролі національних федерацій у системі управління розвитком видів спорту запроваджено державний експеримент щодо передачі окремих повноважень Міністерства молоді та спорту України національним спортивним федераціям (постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015

р. № 573 [206]). На теперішній час до заходу передбачено залучення національних спортивних федерацій із семи видів спорту: важкої атлетики, легкої атлетики, стрибків у воду, баскетболу, хокею, хокею на траві та регбі. Із федерацією укладається договір, відповідно до якого вона: організовує та проводить спортивні заходи відповідно до затвердженого Мінмолодьспортом Єдиного календарного плану фізкультурно-спортивних та спортивних заходів; розробляє та затверджує Положення (регламент) про проведення відповідних спортивних заходів; комплектує склад окремої офіційної делегації національної збірної команди України для участі в окремих міжнародних спортивних змаганнях; здійснює керівництво відкомандированими у розпорядження працівниками; складає кошторис на організацію і проведення спортивного заходу, що фінансується за кошти Державного бюджету України; звітує Мінмолодьспорту про організацію та проведення заходів, що фінансуються за кошти Державного бюджету України.

Перші три правомочності прямо закріплюються як повноваження Міністерства молоді та спорту України його статусним положенням (п. 17, 22, 24). Під час використання бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію відповідних делегованих повноважень міністерства, федерації дотримуються вимог чинного законодавства України, а також залучають власні кошти для покриття ризиків, пов'язаних із здійсненням переданих повноважень, використовують власні фінансові ресурси на організацію і проведення змагань, внесених до Єдиного календарного плану фізкультурно-спортивних та спортивних заходів, оприлюднюють на сайті Спортивної федерації систему відбору до складу національних збірних команд до участі у міжнародних спортивних змаганнях.

Дослідники виокремлюють такі недоліки у площині взаємодії органів державної влади з громадськими об'єднаннями взагалі, та громадськими об'єднаннями фізкультурно-спортивної спрямованості, зокрема: 1) відсутність концептуального бачення державної політики координації та поєднання зусиль

різних органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських об'єднань щодо впровадження здорового способу життя; 2) незважаючи на прийняття у 2012 р. нового базового ЗУ «Про громадські об'єднання», що відповідає європейським стандартам у цій сфері, існують проблеми щодо його реалізації, а також узгодження з низкою нормативно-правових актів підзаконного характеру; 3) недостатність державного фінансування суспільно корисних ініціатив громадських об'єднань, нераціональний та непрозорий характер його розподілу; 4) недостатня кількість та недоступність для населення об'єктів інфраструктури для занять спортом та оздоровчими практиками, неналежний стан їхньої підтримки та неефективне використання; 5) недостатній доступ до ЗМІ представників громадських об'єднань та рухів, що пропагують та практикують здоровий спосіб життя [207].

Як можна було з'ясувати, чимало з указаних проблем залишаються актуальними; водночас, напрямки вирішення окремих галузевих проблем (щодо взаємодії з громадськими об'єднаннями) все-таки окреслюються. Зокрема, узагальнююча вказівка В.Г. Кононович на те, що основні недоліки і проблеми державного регулювання галузю пов'язані із спробами ставити й вирішувати принципово нові завдання, використовуючи старі методи і принципи централізованого управління, які не дають потрібних результатів [208], може бути уже частково переглянута, адже спостерігається поступовий відступ від лінійних управлінських процесів у сфері фізичної культури і спорту (хоча б у контексті розглянутого децентралізаційного експерименту). В Україні поступово визнається роль громадських формувань в управлінні галузю фізичної культури і спорту, що дозволяє використовувати потенціал громадськості (та її взаємодії з органами державної влади) з питань утвердження розвитку цієї вкрай важливої сфери, сприяючи зміцненню фізичного здоров'я, соціального благополуччя, соціально-економічного та гуманітарного потенціалу нації.

Зазначалося, що до громадських суб'єктів управління фізичною культурою і спорт, окрім громадських формувань, належать також окремі фізичні особи. Прикладом таких осіб є спортивні судді, члени журі, інспектори змагань тощо. Так, відповідно до Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», указані суб'єкти є «особами, уповноваженими на проведення офіційного спортивного змагання», які, у свою чергу, зараховуються до кола суб'єктів під назвою «посадова особа у сфері спорту»; останніх ж ст. 9 закону віднесено до суб'єктів протидії корупційним правопорушенням, що впливають на результати офіційних спортивних змагань. У результаті спортивні судді, члени журі та інспектори змагань зобов'язані здійснювати такі владні повноваження, як: вжиття заходів щодо припинення корупційних правопорушень та невідкладного інформування про його вчинення відповідних посадових осіб у сфері спорту, а в необхідних випадках – правоохоронних органів; усунення у випадках виявлення корупційного правопорушення від участі в офіційних спортивних змаганнях і підготовки до них спортсменів та інших осіб; надання необхідної допомоги правоохоронним органам під час розгляду ними матеріалів щодо фактів корупційних правопорушень, що вплинули або могли вплинути на результати офіційних спортивних змагань тощо.

Підсумовуючи викладений підрозділ, можна відмітити стратегічну справедливість розробленої під керівництвом Міністерства молоді та спорту України Концепції реформування сфери спорту в Україні, яка головними напрямками реформування управління у галузі фізичної культури і спорту визначає:

- 1) євроінтеграцію. Розширення співробітництва з міжнародними організаціями, розвиток європейського виміру у спорті. Це також сприятиме євроінтеграції України в цілому;

- 2) конкуренцію за правилами. Спорт стає основою для формування та підтримки у суспільстві навичок чесної конкуренції за правилами;

3) дерегуляцію і автономію спорту. Розбудова недержавного сектора країни через розширення повноважень громадських об'єднань, у тому числі – спортивних [209].

РОЗДІЛ 3

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ І СПОРТОМ В УКРАЇНІ

3.1. **Форми публічного управління фізичною культурою і спортом в Україні**

Категорія «адміністративно-правові засоби» поки що не отримала узгодженого наукового трактування та характеризується вченими як сукупність різноманітних галузевих правових інструментів. Л. Заболотна визначає їх як «сукупність інструментів та процедур щодо формування належних регуляторних чинників» [210, с. 44], Н. Ракша – як «сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає» [211, с. 6] тощо. Як видається, пізнання адміністративно-правових заходів слід розпочинати із більш загальної категорії – «правові/юридичні засоби», адже «адміністративно-правові» є галузевою деталізацією останньої. Юридичні засоби є найважливішими працюючими частинами права, вони містять у собі особливу «правову енергію», регулятивну силу, здатність «рухати» суспільні відносини, направляючи їх до цілей правового регулювання.

На думку М. Белкіна, до юридичних засобів слід віднести: норми права, права, обов'язки, правовідносини, юридичні факти, правозастосовні акти, договори, заходи заохочення, пільги, міри покарання, заборони та інші інститути, які відіграють роль регуляторів суспільних відносин. Засоби права функціонують як на рівні окремих (первинних) засобів, так і на рівні їх блоків, комплексів юридичних засобів (правові режими, механізм правового регулювання). Юридичні засоби складаються із широкого кола правових інструментів: норми права, права, обов'язки, правовідносини, юридичні факти, правозастосовні акти, договори, заходи заохочення, пільги, заходи покарання,

заборони та інші інститути, які відіграють роль регуляторів суспільних відносин [212, с. 2]. У контексті характеристики саме управління, а тим більше його галузевих особливостей, найбільш доцільним видається розгляд трьох груп адміністративно-правових засобів: форм управління, методів управління та адміністративної відповідальності за проступки у досліджуваній сфері.

Під формою зазвичай розуміється зовнішній вигляд, контури, обрис предмета, обриси людської фігури або будь-яке зовнішнє вираження якогось змісту. У довідниковій філологічній літературі виокремлюється більше десяти значень цього слова [86, с. 1543–1544]. Якщо виходити із найбільш поширеного його трактування, то під формами публічного управління у галузі фізичної культури і спорту слід розуміти способи зовнішнього вираження змісту відповідної владно-організуючої діяльності суб'єктів владних повноважень. Водночас, глибинне наукове пізнання форми певного, а тим більше соціального, явища вимагає звернення до філософських напрацювань із відповідної проблематики, де «форма» (засіб існування змісту) трактується у подвійному значенні: як спосіб внутрішньої організації/буття та як спосіб зовнішнього вираження змісту. Перенесення відповідних досягнень діалектики в управлінське поле теж дозволяє виокремити дві форми відповідної владної активності у галузі фізичної культури і спорту.

Перша – це форма внутрішнього буття, устрою та впорядкування управління; власне – це визнана вітчизняними фахівцями [213, с. 251–252] процедурна форма. Слід зазначити, що «внутрішня» позначає тут онтологічний (у т.ч. організаційний), а не звичний векторний (у значенні вирішення апаратних завдань), аспект форми. Процедурна форма (вираження управління через адміністративні процедури) має вагоме інструментальне значення: забезпечує дотримання прав і свобод громадян у процесі публічного управління, усесторонність, об'єктивність, повноту та своєчасність розгляду адміністративних справ, обґрунтованість правозастосовних актів владних органів, і відповідно – законність їх владно-організуючого впливу на суспільні відносини. Відсутність чіткої та зрозумілої процедури може мати два

негативних наслідки: перший – це неадекватне застосування матеріальної норми права, коли природно необхідний порядок управління утверджується неформально, що зазвичай супроводжується порушенням інших загальнообов'язкових приписів та у багатьох випадках є неприйнятним концептуально; другий – ускладнена або взагалі неможлива реалізація правового припису [136, с. 17]. Саме тому навіть незначні неточності або технічної упущення щодо правового регулювання процедур у сфері фізичної культури і спорту потребують обов'язкового виправлення (адже наявність довершеної процедури цілком справедливо визнається фахівцями ще й гарантією прав приватних осіб під час взаємодії з носіями владних повноважень). Приклад подібного технічного прорахунку можна знайти у процедурі визнання видів спорту в Україні [175], яка не містить загального строку відповідного провадження (в наявності лише строки окремих стадій, які, втім, не обмежують часу всієї процедури).

Друга – це форма управління у більш традиційному для адміністративного права розумінні: спосіб зовнішнього вираження управлінської активності. Якщо, наприклад, функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, то форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують – як практично здійснюється управлінська діяльність [175], за допомогою чого вона може бути сприйнята/відчута об'єктом управлінського впливу. Слід зазначити, що у працях, орієнтованих на застосування західного понятійно-категоріального апарату юриспруденції, останнім часом мова йде про «інструменти діяльності публічної адміністрації». Так, І. Патерило наголошує на тому, що саме таке позначення дозволяє уникнути ряду недоліків старої вказівки про «форми»: 1) не обмежує суб'єктний склад публічно-правових відносин виключно органами виконавчої влади; 2) дозволяє уникнути звуження сфери діяльності публічної адміністрації виконавчо-розпорядчою діяльністю; 3) дозволяє говорити власне про акти, договори, уникаючи тим самим дефектів конструкції

«акт – форма діяльності» [215, с. 99]. Перші дві проблеми, як уявляється, не пов'язані зі співвідношенням «форма-інструменти», а виходять із труднощів розуміння якісних та кількісних особливостей управління (державне чи публічне тощо), його співвідношення із близькими правовими категоріями. Що стосується останньої, то автор обстоює необхідність у контексті терміна «форма» вести мову про акти, договори, дії, заходи, а не їх «видання», «укладення», «здійснення», адже ці слова позначають динаміку/активність, яка не корелюється із узагальнюючим словом, але відповідає б «інструментам діяльності». Разом із тим, у роз'ясненні фахівця вбачаємо розкриття механізму усунення актуалізованої ним суперечності традиційного категоріального апарату. Тому, не знаходячи об'єктивних підстав для запозичення закордонної термінології, вважаємо більш виправданим характеризувати все-таки «форми» управління у галузі фізичної культури і спорту.

До загальних рис форм управління зазвичай зараховують те, що вони: 1) є способом зовнішнього вираження діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб; 2) залежать від змісту діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб; 3) впливають на зміст діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб; 4) обумовлені реалізацією завдань і функцій суб'єктів публічного управління в рамках їх компетенцій; 5) вимагають юридичної регламентації у більшості випадків; 6) вибір форм управлінської діяльності обумовлений специфікою мети, зумовлює найбільш ефективний варіант діяльності; 7) тягнуть за собою певні наслідки [216]. Зазначено роль форм залишається актуальною і для управління фізичною культурою і спортом в Україні, дозволяючи стверджувати, що форми хоча і є засобом зовнішнього «представлення» управлінського впливу, але невіддільні від характеру такого впливу; або, як мінімум, існує певний зв'язок між стилем владно-організуючого впливу та засобом його вираження (наприклад, адміністративний договір є первинною формою саме кооперативного адміністрування).

Форми управління традиційно поділяються, залежно від наслідків, на правові (які призводять до юридично значущих наслідків у галузі фізичної культури і спорту) та неправові (які не мають безпосереднього юридичного значення для досліджуваної сфери); Д. Бахрах [169] вважає цю класифікацію первинною. При виокремленні другої із названих груп акцентується саме на безпосередніх наслідках, адже ці форми володіють опосередкованим юридичним значенням, будучи основою або прикладним організаційним супроводженням правових форм. Позначення ж способів зовнішнього вираження публічного управління як «неправових» відображає властивості прямих результатів відповідних дій і не має сприйматись як ознака їх неправомірності. Саме тому не поділяємо думку про некоректність [217, с. 58–59] усталеної класифікації форм у частині найменування «неправових» (цей прикметник вказує скоріше на байдужість права до відповідних форм, ніж на їх протиправність).

За характером і правовою природою форми управління у галузі фізичної культури і спорту поділяються на: видання адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих дій (правові форми), проведення організаційних дій, виконання матеріально-технічних операцій (неправові форми). Ця класифікація способів зовнішнього вираження управлінської діяльності становить собою схематичне моделювання реальності, що не виключає певної умовності, оскільки наявні й інші класифікації (за спрямованістю, колом осіб, суб'єктним складом, суб'єктом ініціювання, ступенем юридичного вираження, способом вираження тощо). Проте, основним є все-таки поділ за характером і правовою природою, який передбачає виокремлення саме способів зовнішнього вираження, а не їх групування з точки зору спрямованості, суб'єктного складу тощо (які відображають ознаки змісту сервісно-упорядковуючого впливу).

Вчинення адміністративних актів – основна правова форма управління у галузі фізичної культури і спорту (та і в інших галузях теж). Детальна теоретична розробленість не виключає деяких суперечностей стосовно

розуміння відповідної правової форми. Наприклад, останнім часом набуває поширення підхід, відповідно до якого «адміністративний акт» охоплює лише індивідуальні правозастосовні акти, а нормативні акти суб'єктів управління принципово трактуються як самостійна форма. Обґрунтовується відповідна позиція орієнтуванням на термінологію проекту Адміністративно-процедурного кодексу, чисельні показники (кількісне переважання індивідуальних правозастосовних актів) та понятійний апарат «більшості країн Європи» [218, с. 12 і 19–22]. Однак, указані мотиви видаються доволі технічними, а узагальнення доктрини «більшості країн Європи» дещо однобічним. Так, німецький вчений Х. Меєр зазначає: «адміністративний акт є джерелом права, бо він, незалежно від правової основи, навіть усупереч їй, також спроможний утворити право, правове становище або обов'язок, які мають зобов'язальну силу» [177]; подібне судження однозначно свідчить про визнання науковцем нормативних адміністративних актів. До того ж, І. Яковлєв цілком слушно зазначає, що зміст адміністративних договорів також може бути нормативним або індивідуалізованим, але питання про існування двох самостійних договірних форм сервісно-упорядковуючого впливу навіть не постає, оскільки очевидною їх єдність саме як форми [228, с. 110]. У галузі фізичної культури і спорту існують акти змішаного характеру, які одночасно містять нормативні та індивідуальні правові положення. Наприклад, згадувана Постанова Кабміну «Про проведення експерименту щодо залучення Міністерством молоді та спорту національних спортивних федерацій з окремих олімпійських видів спорту до організації і проведення спортивних заходів ...» закріплює і неіндивідуалізований механізм проведення відповідного експерименту, і перелік семи спортивних федерацій, що залучають на теперішній час до його втілення. Кваліфікація цієї постанови як форми управління є очевидною – адміністративний акт (змішаний, поряд із нормативними та індивідуальними), хоча при застосуванні позиції про однозначну відмінність нормативних та адміністративних актів, її місце залишалося б незрозумілим.

Виходячи із загальнотеоретичних напрацювань [1, с. 192; 220, с. 70-71], до «вчинення адміністративних актів» зараховуємо не лише юридичний документ (зовнішній словесно-документальний оформлений вираз), але й юридично значущий вчинок, дію, подію. Тому атестацію тренерів, атестацію спортивних суддів, акредитацію вищих навчальних закладів із підготовки фахівців сфери фізичної культури і спорту та інші юридично значущих дії у досліджуваній галузі зараховуємо до виду адміністративних актів, не виокремлюючи їх як самостійну форму управління. В. Тимошук слушно відмічає, що юридично значущі діє є насправді або однією із процедурних дій процедури вчинення акта, або самостійною формою, яка повністю охоплюється категорією «прийняття адміністративного акта» [218, с. 15].

Укладення адміністративних договорів також є формою управління у галузі фізичної культури і спорту. Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [221]. У цій законодавчій дефініції знайшли відображення деякі з виокремлюваних науковцями основних ознак адміністративних договорів: однією із сторін завжди є суб'єкт владних повноважень, на реалізацію повноважень якого спрямовується угода; її зміст не повинен виходити за межі компетенції такого суб'єкта; існує законодавче обмеження у виборі контрагентів, волевиявленні щодо суттєвих умов договору; їх мета – задоволення публічних інтересів. Прикладами таких угод у досліджуваній сфері є:

1) галузева угода між Міністерством молоді та спорту України та Профспілкою працівників культури України на 2017-2020 рр. у молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання (від 28.02.2017 р.) [222], яка (окрім соціальних гарантій для працівників сфери) визначає ряд зобов'язань та напрямків співпраці сторін;

2) договори про проведення експерименту щодо залучення Міністерством молоді та спорту України національних спортивних федерацій до організації та проведення спортивних заходів із відповідних видів спорту [223], які передбачають делегування повноважень відповідних громадським об'єднанням;

3) угода про співробітництво у галузі молодіжної політики, фізичного виховання та спорту між Міністерством молоді та спорту України і Міністерством освіти Чорногорії від 13.06.2013 р. [224] та інші міжнародні міжвідомчі угоди про співпрацю. Незважаючи на особливий порядок укладення таких договорів (попередня пропозиція міністерства до Уряду, погодження з Міністерством закордонних справ, отримання дозволу Віце-прем'єр-міністра України відповідно до розподілу обов'язків), наявність певної специфіки щодо їх галузевої приналежності, їх спрямовано на виконання владних управлінських функцій галузевого відомства, із передбаченням умов, характерних для адміністративних договорів про співробітництво: обмін досвідом, інформацією та делегаціями; обмін фахівцями та спеціальною літературою; проведення спільних організаційних заходів; організація спільних досліджень з метою поглиблення спеціалізації та підвищення кваліфікації фахівців тощо. Тому, слід підтримати позицію фахівців, які допускають можливість зарахування до переліку адміністративних деяких міжнародних договорів [225, с. 90]. Підтвердженням цьому є, зокрема, і використання у назві деяких міжвідомчих міжнародних угод [226] словосполучення «адміністративний договір».

Проведення організаційних заходів є однією із форм управлінської діяльності. Організаційні дії становлять необхідний чинник управлінської діяльності в усій системі суб'єктів владних повноважень. Ці заходи здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи відповідних систем управління. Безпосередніми організаційними діями можуть бути: а) роз'яснення змісту і мети законодавчих актів у сфері фізичної культури і спорту або тих чи інших фізкультурно-спортивних заходів; б) розроблення програм, підготовка та проведення нарад,

конференцій тощо; в) вироблення пропозицій та рекомендації (у т.ч. фізкультурно-спортивними громадськими формуваннями) для суб'єкта владних повноважень.

Здійснення матеріально-технічних операцій є найоб'ємнішою частиною діяльності управлінського апарату з боку як її кількості, так і різноманітності. Матеріально-технічні операції мають допоміжний характер, їх основне призначення – обслуговування самого процесу управління, усіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи суб'єктів управління. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції – це підготовка матеріалів для видання юридичних актів, провадження діловодства, складання довідок, звітів, статистичних зведень тощо. Наразі під час здійснення матеріально-технічних операцій широко використовуються різноманітні засоби організаційної техніки, для державних потреб створюються комплексні інформаційно-аналітичні системи із застосуванням комп'ютерних систем [220].

У спеціальній літературі (як один із поглядів), залежно від призначення та засобів виконання, виокремлюють такі матеріально-технічні операції: а) діловодські (усі операції, яких пов'язано з виготовленням документів органами управління та яким притаманний технічний характер – листування, передрук, розмноження тощо); б) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна тощо); в) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил); г) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів); д) по систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб); ж) інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій у різних ланках управління).

Із теоретичної точки зору видається цікавим згадати про такі новітні форми кооперативного управління, як: адміністративні акти «за згодою» та фіктивні адміністративні акти. Перші являють собою одностороннє волевиявлення суб'єкта владних повноважень, що водночас вироблене з урахуванням позиції іншої сторони публічної взаємодії (об'єкта управлінського впливу) шляхом: отримання попередньої згоди приватної особи; отримання наступної згоди приватної особи [227, с. 393; 228]. Другі втілюють на основі принципу мовчазної згоди та призводять до юридично значущих у галузевому управлінні наслідків без активних дій владної сторони (тому і «фіктивний», який насправді взагалі не видається, акт) і виокремлюються одним з дослідників як нова самостійна форма управління/адміністрування – «автоматичні правові механізми» [228, с. 149-151]. Діюче законодавство у галузі фізичної культури і спорту на теперішній час не передбачає застосування указаних форм управління, проте зростання нерозпорядчих способів публічно-приватної взаємодії дозволяє передбачити ймовірність їх актуалізації. Зважаючи на перспективу утвердження принципу автономії спорту, не характерні для держави управлінські повноваження мають перейти до фізкультурно-спортивних громадських формувань або, як проміжний варіант, здійснюватися при більшому залученні громадськості та більш широкому гарантуванні прав приватної сторони, що забезпечується названими новітніми формами управління. Так, впровадження автоматичного правового механізму у процедуру визнання видів спорту стало би захисним засобом від надмірного бюрократичного затягування провадження.

3.2. Методи публічного управління фізичною культурою і спортом в Україні

Під методом зазвичай розуміється спосіб пізнавального пошуку або прийом (сукупність прийомів) якої-небудь діяльності, за допомогою яких характеризується спосіб організації активності людини та досягнення її

результатів, що частково обумовлює характер останніх. Метод – систематизована сукупність кроків, яких необхідно здійснити для виконання певної задачі, досягнення мети, це прийом або система прийомів, яка застосовується у будь-якій впорядкованій та системній діяльності. Метод управління – це сукупність засобів і прийомів впливу на керований об’єкт для досягнення поставлених управлінських цілей [229]. Серед надзвичайно широкого спектра існуючих дефініцій поняттям «метод державного/публічного управління» називають також спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб’єкта управління на поведінку та суспільну діяльність керованого об’єкта з метою досягнення поставлених управлінських функцій [20] або способи та засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісний бік управління [229]. Способи і прийоми аналізу та оцінювання управлінських ситуацій, використання правових та організаційних форм, впливу на свідомість та поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв’язках утворюють сутність поняття – методи управлінської діяльності [230]. Наведені визначення пов’язують методи управління переважно із функціями, але вони нерозривно пов’язані також і з формами управління, будучи поряд із ними невід’ємним елементом системи вищого рівня – управлінського механізму.

Водночас, методи є відносно більш складним об’єктом наукового пізнання, оскільки позбавлені демонстративно-наочного вираження, отримуючи емпіричне втілення через форми. Метод – це зміст (стиль владного впливу) того чи іншого способу зовнішнього вираження публічного управління. На думку І. Пастух, форма є первинною щодо методу. Вона показує, що конкретні дії публічної адміністрації здійснюються шляхом оформлення їх, наприклад, у правовий акт, що тягне за собою юридичні наслідки. Метод, у свою чергу, дає можливість побачити характер взаємовідносин між суб’єктом та об’єктом впливу. Він обов’язково знаходить своє вираження у формі публічного адміністрування [231, с. 226]. Слід сказати, що відмічена первинність може стосуватися лише пізнавальної послідовності, за якої дійсно

саме через форми виявляється можливим освоїти метод. Однак, останній однозначно не є менш значущих чи другорядною характеристикою управління у галузі фізичної культури і спорту.

Відносно методів управління залишається справедливою висловлена радянським вченим М. Піскотіним думка: мабуть, немає інших понять, які уживалися б так само неоднозначно та відрізнялися таким самим низьким ступенем визначеності, як ці [232, с. 130]. Водночас, незважаючи на те, що методи публічного управління є досить різноманітними, в юридичній літературі виокремлюють такі їх ознаки: здійснення методів управління обумовлено формуванням виконавчої гілки державної влади і відповідних органів виконавчої влади (на теперішній час у контексті переходу до «публічного» ця ознака підлягає розширенню); мета використання методів управління та його практичне призначення полягають у забезпеченні самого управління; методи управління використовуються у процесі публічної управлінської діяльності; методи управління є засобами здійснення суб'єктами управління їхньої компетенції і повноважень; зміст управлінського впливу у кожному конкретному випадку залежить від специфіки об'єкта управління, щодо якого застосовується метод управління; методи державного управління забезпечують певний порядок у системі управління, тобто вони мають організаційний характер; методам управління характерний динамізм, тобто вони сприяють реальному рухові у системі публічного управління, виконанню певних функцій і повноважень; порядок застосування методів управління визначається законодавством; методи управління мають специфічний характер управлінського впливу на об'єкти управління, тобто вони можуть здійснювати прямий (застосування заходів адміністративного стягнення) або непрямий вплив (правообмеження для державних службовців, засоби заохочення тощо) [233, с. 188-189].

На думку Г. Атаманчука, методи управлінської діяльності поділяються на дві групи: методи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; методи забезпечення реалізації цілей та функцій державного

управління [16]. До групи методів функціонування органів державної влади належать: методи математичного програмування, статистичні методи, системний та функціональний аналізи; методи теорії стратегічних ігор та статистичні теорії прийняття рішень; економіко-статистичне моделювання; графічні методи; методи роботи з інформацією; методи законотворчої, оперативно-виконавчої та правоохоронної діяльності; методи підготовки та проведення організаційних заходів; методи виконання та контролю. Група методів забезпечення реалізації цілей та функцій державного управління поділяються на: морально-етичні, соціально-політичні, економічні та адміністративні.

Більш детальна класифікація міститься у праці В. Малиновського [20], в якій автор поділяє методи державного управління на чотири групи: адміністративні – розпорядчі, регламентаційні, нормативні; економічні – індикативне планування, державне регулювання, грошово-кредитна та фінансова політика, захист та заохочення конкуренції, ціноутворення, податкова система, економічне стимулювання; правові – правове регулювання, переконання і примус, субординація і координація; соціально-психологічні – соціальні, морально-етичні, психологічні.

Відтворюючи здобутки теорії управління, методи публічного управління у галузі фізичної культури і спорту можна класифікувати на підставі різних критеріїв: 1) за формою вираження (правові, неправові); 2) за ступенем владного впливу (імперативні, рекомендаційні, заохочувальні, уповноважуючи); 3) за суб'єктним складом (одноосібні, колегіальні); 4) залежно від правових властивостей (нормативні, індивідуальні); 5) залежно від ступеня врахування у владному впливові інтересів і правових можливостей його об'єктів (адміністративні, економічні) [234, с. 6]. Деякі з наведених підстав належать до сторонніх щодо методу характеристик – форми управління та її видів, класифікації диспозицій правових норм тощо. Однак, виокремлення адміністративних та економічних методів відбувається у результаті звернення безпосередньо до стилю застосовуваних способів впливу. Близьким до цієї

класифікації (або й тотожним) в юридичній літературі вважається також розподіл методів на прямі та непрямі. На думку Р. Калюжного, різниця між наведеними парами полягає у тому, що у другій методи розрізняються залежно від ступеня використання в управлінському впливові юридичної обов'язковості повноважень керуючого суб'єкта, а в першій парі методи розмежовуються залежно від ступеня врахування в управлінському впливові інтересів і правових можливостей керованих об'єктів [21, с. 299].

Метод прямого впливу характеризується такими ознаками: а) прямий вплив на волю; б) директивність, наказовий характер; в) однозначність команди, яка, як правило, не дає виконавцям можливості вибору варіанту поведінки; г) наявність великого адміністративного апарату, який контролює виконання команди і наділений повноваженнями застосовувати примусові заходи за невиконання. Прикладами застосування такого методу є: затвердження державних стандартів у сфері фізичної культури і спорту, закріплення обов'язковості посади фахівця із фізичної культури у дошкільних та інших навчальних закладах, встановлення мінімальної норми рухової активності (кількості уроків фізкультури) в загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах, атестація тренерів та спортивних суддів, видача дозволів, проведення обов'язкових заходів допінг-контролю тощо. Такі методи забезпечують більш швидке та достовірне досягнення бажаного результату, але виключають позитивну ініціативність та обтяжені необхідністю оперативного коригування у зв'язку із зміною адміністративної ситуації, а відповідно – необхідністю володіти актуальною та достовірною інформацією

Для методу непрямого впливу є характерним: а) вплив на волю особи здійснюється через створення ситуації, яка зацікавлює її в необхідній поведінці через інтереси, запити виконавця; б) у виконавця є право вибору відповідного варіанту поведінки; в) нормами права передбачається діючий механізм стимулювання (одержання прибутку, пільги тощо). Методи непрямого впливу сприяють активності приватних осіб, але відтермінують і не безумовно гарантують бажаний результат; не вимагають регулярного контролю та

розпорядчого втручання в управління Прикладами таких методів є встановлення податкових пільг для юридичних та фізичних осіб, що здійснюють благодійну діяльність у сфері фізичної культури і спорту, пільг з оплати за користування комунальними послугами та спожиту електроенергію для закладів фізичної культури і спорту, спрощеного режиму кредитування для суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють виробництво фізкультурно-спортивного спорядження та обладнання, надання фінансової підтримки закладам фізичної культури і спорту із бюджетів різних рівнів. Якщо держава у законодавчих актах передбачає пільгове оподаткування та кредитування, часткове або повне звільнення від сплати митних зборів, то це є фактично еквівалентним наданням фінансової допомоги, оскільки дозволяє працювати спортивно-оздоровчим організаціям на більш вигідних економічних умовах, прямо брати участь у будівництві стадіонів, басейнів, спортивних і туристичних комплексів, обслуговувати великі змагання [235, с. 97]. До непрямих методів створення сприятливих умов для фізкультурно-спортивної діяльності слід віднести також затвердження Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2015 р. № 496 переліку баз олімпійської та паралімпійської підготовки, що звільняються від сплати земельного податку [236] тощо.

Найбільш поширеним є поділ методів управління залежно від характеру їх впливу на волю і поведінку осіб (по іншому – за використовуваними мотиваційними засобами). Чимало вчених вважають цей поділ найважливішим; при цьому, деякі фахівці виокремлюють два основних (універсальних) методи – переконання та примус [14, с. 8], інші ж схиляються до необхідності вести мову про три окремих базових методи – переконання, заохочення та примус.

Переконання – це основний адміністративно-правовий метод, який має прояв у різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходах для формування волі підвладного. Способами такого методу є навчання, пропаганда, роз'яснення, обмін досвідом тощо. Цей метод спрямовано на забезпечення добровільного виконання вираженої у правових актах волі

публічної адміністрації, що відбувається у результаті сприйняття та визнання особою цілей управління, коли необхідний варіант поведінки стає водночас і бажаним, а репрезентовані кожною стороною взаємодії волі та інтереси досягають єдності. Особи добровільно підпорядковуються правовим вимогам, якщо розуміють цілі й завдання владної діяльності, схвалюють їх, свідомо, активно беруть участь у їх здійсненні. Це означає, що за допомогою засобів переконання публічна влада досягла бажаного впливу на свідомість і волю людей і у них сформувалися необхідна увага, внутрішня переконаність у доцільності юридичних приписів, дій адміністрації [169, с. 59]. Переконання є основним та пріоритетним методом публічного адміністрування і втілюється у сфері фізичної культури і спорту за допомогою: інформаційно-пропагандистської роботи з питань фізичної культури і спорту, здорового способу життя; популяризації оздоровчого значення фізичної культури, напрямів спорту, досягнень спортсменів України на міжнародних спортивних змаганнях; забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері фізичної культури і спорту; здійснення інформаційної та просвітницької діяльності серед суб'єктів спорту; ведення через засоби масової інформації просвітницької та роз'яснювальної роботи, спрямованої на запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань тощо.

Як видається, більш теоретично виваженим є виокремлення заохочення як самостійного методу управління у галузі фізичної культури і спорту та відступ від його ототожнення із переконанням. Фахівцями-адміністративістами цілком слушно виокремлюється ряд відмінних/особливих ознак заохочення: а) фактичною підставою для нього є заслуга або діяння, яке позитивно оцінюється суб'єктами влади; б) воно (як одиничний акт) пов'язане з оцінкою уже здійснених дій; в) його персоніфіковано, воно застосовується щодо окремих індивідуальних або колективних суб'єктів; г) воно проявляється у моральному схваленні, наділенні правами, пільгами, матеріальними цінностями та іншими благами [22, с. 67]. Натомість переконання орієнтовано на майбутню поведінку

осіб, часто здійснюється неперсоніфіковано (загалом щодо громадськості) та не передбачає додаткових переваг-стимулів у вигляді покращання правового становища. Заохочення втілюється у вигляді: відзначення державними нагородами за видатні спортивні досягнення і значний вклад у розвиток фізичної культури і спорту; використання нагрудних значків, що свідчать про рівень спортивної і суддівської кваліфікації; застосування відомчих заохочувальних відзнак Міністерства молоді та спорту України. Так, Положенням про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства молоді та спорту України з метою заохочення та відзначення працівників апарату міністерства, підприємств, установ і організацій, віднесених до сфери його управління, а також інших працівників сфери молодіжної політики та сфери фізичної культури і спорту за значний особистий внесок у формування та реалізацію державної політики з питань молоді та спорту, багаторічну сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків встановлено три види відомчих заохочувальних відзнак: «Подяка Міністерства молоді та спорту України» (працівникам, які мають стаж роботи не менше одного року), «Почесна грамота Міністерства молоді та спорту України» (працівникам, які мають стаж роботи не менше трьох років), «Нагрудний знак «Знак пошани» (працівникам, які мають стаж роботи не менше п'яти років) [238].

Примус традиційно розуміється як метод психологічного або фізичного впливу публічної адміністрації на поведінку людей з метою владного спонукання їх до чіткого виконання встановлених обов'язків, забезпечення правопорядку і законності. Заходи адміністративного примусу у галузі фізичної культури і спорту за загальноприйнятим підходом можна поділити на: а) заходи адміністративного запобігання (наприклад, антидопінговий контроль); б) заходи припинення деліктів у галузі (наприклад, усунення спортсменів від змагань у разі виявлення корупційних правопорушень у спорті чи застосування заходів адміністративного забезпечення у процесі притягнення до відповідальності за адміністративні проступки у галузі; в) заходи відповідальності (застосування адміністративних стягнень). В.Б. Авер'янов

зазначає, що окремі запобіжні заходи за своїм характером наближені до заходів адміністративного припинення, у зв'язку з чим у літературі не завжди однозначно вирішується питання щодо їх віднесення до відповідного виду примусу. Основним і єдиним критерієм відмінності тут є наявність або відсутність правопорушення [21, с. 421]. Ознаки подібної дуалістичності притаманні, зокрема, багатьом контрольним заходам у галузі фізичної культури і спорту. Перевірки обставин впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань зазвичай відбуваються на підставі фактів, що містять ознаки недотримання законодавства або підтверджують високу ймовірність такого: звернення фізичних та юридичних осіб про порушення спортсменом нормативних вимог; виявлення документів, які підтверджують розміщення заборонених ставок на спорт; повідомлення особи допоміжного спортивного персоналу про спроби отримання ексклюзивної спортивної інформації шляхом підкупу; інтенсивність перебігу офіційного спортивного змагання, яка свідчить про можливе порушення правил чесної гри; висвітлення засобами масової інформації даних, що підтверджують вплив корупційних правопорушень на результати змагань, тощо. Початкова орієнтованість на розкриття та усунення деліктів, збір необхідних доказів, надає подібним заходам властивостей адміністративного припинення, хоча й тут перевірка може констатувати відсутність неправомірних діянь.

У цілому ж, заплановане (з певною періодичністю або перед кожним офіційним спортивним змаганням) контролювання спортивних правовідносин (наприклад, проведення допінг-контролю у відповідності до щорічного плану тестувань) покликане забезпечувати державну і громадську безпеку, громадський порядок, охороняти від можливих правопорушень у галузі, будучи важливим стримуючим фактором для спортсменів. Тому, попри існування деякої неоднозначності, у цілому зараховуємо до проявів адміністративного попередження заходи контрольного характеру. Контроль – це основний засіб забезпечення законності, до змісту якого належать: а) спостереження за функціонуванням підконтрольного суб'єкта, одержання об'єктивної інформації

про виконання ним правил і доручень; б) аналіз зібраної інформації, виявлення тенденцій, причин, розробка прогнозів; в) прийняття заходів щодо запобігання порушень законності і дисципліни, шкідливих наслідків, шкоди, у тому числі припинення протиправних дій з метою недопущення нових порушень; г) облік конкретних порушень, визначення їх причин та умов; д) виявлення винних, притягнення їх до відповідальності [22]. Така сутнісна ширина та цільова орієнтованість дозволяє стверджувати про якісне оновлення контролю, коли на перший план, при його здійсненні, висувається питання: чому так виходить і що необхідно зробити, щоб досягти кращого результату; у минуле ж відходить інший підхід – виявлення і покарання за допомогою контролю.

Стосовно контролю у галузі фізичної культури і спорту залишаються справедливими усі адміністративно-правові розробки, доктринальні досягнення та теоретичні проблеми, які притаманні контролю як засобу забезпечення законності у цілому щодо: щодо співвідношення понять «контроль», «нагляд» та «моніторинг»; широкого та вузького підходів до трактування контролю; видів контролю і процедур його здійснення тощо. Так, контроль у галузі фізичної культури і спорту повинен базуватися на основних науково обґрунтованих засадах оптимальної системи контролю [239], тобто відповідати принципам універсальності, постійності й оперативності, об'єктивності і безперервності, гласності, результативності, економічності, орієнтованості на людину [240].

Контроль у галузі фізичної культури і спорту залежно від мети і завдань його проведення поділяється О. Заярним [241] на загальний (проводиться уповноваженими державними органами, до повноважень яких віднесено проведення перевірок різних сторін фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання: фінансовий контроль за витрачанням державних коштів на організацію спортивних заходів, контроль за ефективністю використання спортивних споруд, за організацією надання якісних фізкультурно-спортивних послуг тощо) та спеціальний (покликаний забезпечити відповідність спортивної діяльності особливим правилам,

стандартам, вимогам – наприклад, антидопінговий контроль). Останній видається особливо цікавим і з теоретичної, і з практичної точок зору.

Первинна сутність антидопінгового контролю зазвичай вбачалася у встановленні наявності або відсутності в організмі спортсменів заборонених законом, міжнародними договорами, правилами проведення змагань біологічних домішок, субстанцій, речовин [241]. Проте, ст. 1 Закону «Про антидопінговий контроль у спорті» визначає його значно ширше: «антидопінговий контроль – комплекс заходів, спрямованих на боротьбу з допінгом у спорті, який містить антидопінгову діяльність та допінг-контроль» [242], тобто, відповідний вид контролю здійснюється у двох формах, зміст яких теж нормативно встановлений: а) антидопінгова діяльність – «заходи, спрямовані на запобігання використанню допінгу у спорті, які включають профілактику, запобігання застосуванню та поширенню допінгу у спорті, застосування санкцій за порушення антидопінгових правил»; б) допінг-контроль – «процес, що включає планування, проведення тестів, відбору, зберігання і транспортування допінг-проб, лабораторний аналіз, дослідження, роботу з результатами, слухання та апеляції» (ст. 1 закону). Із приводу вказаних понять та їх дефініцій слід відмітити декілька аспектів.

По-перше, неузгодженість використовуваної термінології спостерігається уже на етимологічному рівні, адже «антидопінгова діяльність» не може визначатися як вид/форма «антидопінгового контролю»; скоріше навпаки: «діяльність» (будучи змістовно більш широким явищем-поняттям) у будь-якій сфері втілюється зазвичай за допомогою різних видів/форм активності, одна з яких – контроль. Така первинна неузгодженість породжує наступну проблему.

По-друге, відсутність між застосованими категоріями чітких сутнісних меж. Наприклад, аналіз наведених офіційних трактувань дозволяє стверджувати, що «допінг-контроль» є частиною антидопінгової діяльності, оскільки охоплюється її дефініцією; але це не так, адже, судячи з визначення антидопінгового контролю, антидопінгова діяльність та допінг-контроль є його окремими формами. Нечіткість дефінітивних меж виявляється і при порівнянні

інших понять. «Проведення тестів» називається частиною «допінг-контролю», поряд з іншими самостійними складовими цієї процедури: плануванням; відбором допінг-проб; зберіганням і транспортуванням допінг-проб ... Проте, окремо надане визначення «тестування» уже охоплює ці елементи: «тестування – частина процесу допінг-контролю, включаючи складання плану відбору допінг-проб, відбір допінг-проб, поводження з допінг-пробами, у тому числі їх зберігання, а також доставку проб до лабораторії» (ст. 1 закону). Як видається, основною причиною подібних неузгодженостей є термінологічне перенасичення Закону «Про антидопінговий контроль у спорті». Замість паралельно використовуваних у ньому трьох базових понять («антидопінговий контроль», «антидопінгова діяльність», «допінг-контроль»), у Міжнародній конвенції ЮНЕСКО про боротьбу з допінгом у спорті від 18 листопада 2005 р., на виконання та втілення якої значною мірою і приймався вітчизняний акт вищої юридичної сили, застосовується лише одне – «допінг-контроль».

Як видно, вітчизняне законодавство трактує антидопінговий контроль доволі широко, значно виходячи за межі його головної/системотвірної частини – фактовстановлення та оцінювання (фіксує складова) [243, с. 198-199]. До нього включається належать профілактично-попереджувальні заходи (у т.ч. тематичне інформування та просвітницька діяльність серед суб'єктів спорту), подання апеляцій (що може розцінюватися як самостійна процедура), застосування санкцій за порушення антидопінгових правил. Слід зазначити, що відповідно до вказаного вище міжнародного акта, порушенням антидопінгових правил вважається не лише наявність забороненої речовини (та її похідних) в організмі спортсмена, але і ряд інших фактів-діянь: спроба використання забороненої речовини або забороненого методу, відмова з'явитися на взяття проби чи неявка на взяття проби без поважних причин, володіння забороненими речовинами й методами тощо (ч. 3 ст. 2 конвенції). Подібне різноманіття об'єктивної сторони ілюструє широку варіативність формальних складів антидопінгових порушень. Показовою видається думка М. Кучерявенка, яким, характеризуючи реагування у послідовності податкового

контролю, зазначає, що мова може йти про трансформацію контролюючих відносин у відносини, які припускають настання відповідальності за порушення податкового законодавства [244, с. 438]. Аналогічним чином можна стверджувати про перетворення контролю у заохочувальні, профілактичні, інформаційні, юрисдикційні та інші відносини з антидопінгових проблем спорту. Тому, із формально-юридичної точки зору, назва Закону «Про антидопінговий контроль у спорті» та його основні терміни є вужчими за його зміст та значно виходять за межі строгого процедурно-прикладного, а також ідейно-діалектичного, розуміння «контролю».

Основу інституційного забезпечення антидопінгового контролю становить державна спеціалізована установа – Національний антидопінговий центр (до 01 січня 2027 р. передбачається створення також Національної антидопінгової лабораторії). Нагляд за діяльністю Національного антидопінгового центру здійснює Наглядова рада антидопінгового контролю, яка, зокрема: визначає основні напрями антидопінгової діяльності, визначає загальну кількість тестувань на рік, затверджує щорічний звіт про діяльність Національного антидопінгового центру та забезпечує його оприлюднення. У контексті указаних владних повноважень видається цікавим згадати про склад Наглядової ради антидопінгового контролю, до якої входять сім осіб: 1) Міністр молоді та спорту, або призначена ним особа; 2) Міністр охорони здоров'я, або призначена ним особа; 3) народний депутат, делегований відповідним комітетом Верховної Ради України; 4) одна особа, делегована Національною академією наук України; 5) одна особа, делегована Національним олімпійським комітетом України; 6) одна особа, делегована Спортивним комітетом України; 7) одна особа, делегована національними спортивними федераціями інвалідів або їх спілками, які є членами Міжнародного паралімпійського комітету, Міжнародного спортивного комітету глухих. Таким чином, більшість членів цього колегіального органу є представниками громадськості, які долучаються до вирішення публічних питань управління галуззю фізичної культури і спорту. Наглядову раду,

подібно до раніше вказуваної Комісії з визнання виду спорту в Україні, можна охарактеризувати як партисипативне утворення із деякими правомочностями виконавчої влади.

Незважаючи дивлячись на виокремлення деякими фахівцями контролю як самостійного загального методу управління [245, с. 107-109], онтологічно слід сприймати його як більш комплексне правове явище (аніж спосіб впливу), наслідуючи узвичаєне зарахування контролю або до засобів забезпечення законності та дисципліни в управлінні, або до напрямків сервісно-упорядковуючого впливу на суспільні відносини – управлінських функцій. Контроль у галузі фізичної культури і спорту висвітлений у цьому підрозділі як один із заходів/проявів адміністративного примусу, виходячи із традиційного розуміння останнього. Перегляд же адміністративного примусу у контексті лібералізації методів публічно-приватної взаємодії (що актуалізується на теперішній час окремими вченими-адміністративістами [246, с. 22-23]), коли основним критерієм примусовості є наявність протидії законній вимозі правомочного суб'єкта, вимагав би іменувати контроль як втручальний адміністративний (але не примусовий) захід.

Інколи до методів управління галуззю фізичної культури і спорту зараховують також методи аналітичні, методи планування, соціально-психологічні, методи моделювання тощо. Як видається, відповідні способи стосуються організації пізнавального процесу (дослідження фізкультурно-спортивної сфери) та взаємодії у колективі (у т.ч. вироблення рішень), але не владного впливу на сектор суспільного життя; вважаючи їх явищами іншого рівня, не зараховуємо вказані гносеологічні та організаційні методи до методів управління. Не можемо також підтримати зарахування до системи методів управління методів правового регулювання [247, с. 13-15; 248, с. 69-70]. Останні є самостійною, першочергово юридичною, а не управлінською, категорією, яка не повинна визнаватися тотожною до способів адміністрування, хоча і впливає на них.

3.4. Адміністративна відповідальність за проступки у галузі фізичної культури і спорту

Спорт – це багатогранне соціальне явище, яке має безліч позитивних аспектів для тих, хто у цій галузі є професіоналом, любителем або просто робить легкі фізичні вправи щодня. Спорт допомагає не лише тримати себе в нормальній фізичній формі, але й зберігати ясність розуму, долати спокусу чогось забороненого чи аморального. Проте, поряд із позитивними аспектами у розвитку спорту існує і низка негативних чинників, які також потребують правового врегулювання. Якщо, наприклад, окремо розглянути професійний спорт, а саме комерційний аспект спортивної діяльності, то відразу вбачаються такі проблеми, як: вживання допінгу, договірні матчі, спекуляції з квитками, махінації на тоталізаторах, порушення громадського порядку глядачами спортивних заходів тощо. За кожне з даних правопорушень особа, винна у його вчиненні, обов'язково повинна нести відповідальність.

Стаття 54 Закону «Про фізичну культуру і спорт» визначає відповідальність, яка настає за порушення законодавства у сфері фізичної культури і спорту. Відповідно до цієї статті особи, винні у порушенні законодавства у сфері фізичної культури і спорту, несуть цивільно-правову, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до закону. Слід зазначити, що суб'єкти сфери фізичної культури і спорту (у першу чергу – спортсмени) несуть також відповідальність за порушення правил організації і проведення змагань, мірою якої є передбачені міжнародними та національними спортивними неурядовими організаціями організаційні санкції (дискваліфікація тощо). В юридичній літературі переважає думка про те, що така відповідальність у сфері спорту є різновидом корпоративної, оскільки її норми містяться переважно у правилах проведення спортивних заходів, які, у свою чергу, приймаються спортивними громадськими об'єднаннями. Орієнтуючись першочергово на специфіку такого джерела правотворчості, деякі дослідники цілком справедливо розглядають ймовірність виокремлення

самостійної спортивно-змагальної відповідальності [249, с. 2]. Наголосимо на нетотожності останньої із «спортивною відповідальністю», яка теоретично виокремлюється на основі охоронюваної деліктними приписами галузі суспільних відносин (фізкультурно-спортивних) та містить спортивно-змагальну (корпоративну) відповідальність і різні традиційні види юридичної відповідальності (цивільна, адміністративна, кримінальна, дисциплінарна). Виходячи з тематики дослідження, інтерес являє саме адміністративна відповідальність за порушення у галузі фізичної культури і спорту.

Правові норми щодо адміністративної відповідальності останнім часом в юридичній літературі цілком справедливо виокремлюються в «адміністративно-деліктне право» як підгалузь адміністративного права. Адміністративно-деліктне право, які і інші підгалузі, зараховується фахівцями [58, с. 64] до особливої частини адміністративного права. При цьому, якщо керуватися основним правилом розподілу галузі на частини, слід визнати, що чимала кількість адміністративно-деліктних приписів має бути зарахована до загального адміністративного права, адже принципи адміністративної відповідальності, склад проступку, адміністративні санкції та загальні правила їх накладення тощо є спільними для будь-якої галузі/сектору діяльності публічної адміністрації (у т.ч. і адміністративної відповідальності за проступки у фізкультурно-спортивній сфері). Отже, адміністративно-деліктне право як підгалузь особливої частини адміністративного права одночасно містить все-таки і загальні, і особливі правові приписи.

Адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, яка характеризується такими ж ознаками, як остання (настає на підставі норм права за порушення правових норм, пов'язана з державним примусом, призначається державними органами). Поряд із цим слід звернути увагу на особливості, які притаманні тільки їй: а) її підставою є адміністративний проступок; б) накладається як на індивідуальні, так і на колективні суб'єкти, винні у вчиненні адміністративного проступку; в) врегульована нормами адміністративного права, які передбачають вичерпний перелік

адміністративних порушень, стягнень, державних органів, уповноважених на притягнення до відповідальності; г) передбачено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності, який характеризується оперативністю, економічністю, спрощеністю; д) притягнення до адміністративної відповідальності у більшості випадків здійснюється в адміністративному (позасудовому) порядку тощо [22]. Як указані, такі і інші положення адміністративно-деліктного права (щодо трьох підстав адміністративної відповідальності, ознак і складу адміністративного проступку тощо) залишаються справедливими і стосовно адміністративної відповідальності за проступки у галузі фізичної культури і спорту.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачає лише у чотирьох статтях проступки, які стосуються галузі фізичної культури і спорту (а точніше – спорту): ст.ст. 85, 172-8, 172-9, 172-9-1. При цьому, три останніх стосуються адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією у фізкультурно-спортивній сфері, і лише одну (ст. 172-9-1) повністю і виключно спрямовано на досліджувану соціальну галузь.

Частина 4 ст. 85 КУпАП передбачає відповідальність за грубе порушення правил рибальства (рибальство із застосуванням вогнепальної зброї, електроструму, вибухових або отруйних речовин, інших заборонених знарядь лову, промислових знарядь лову особами, які не мають дозволу на промисел, вилов водних живих ресурсів у розмірах, що перевищують встановлені ліміти або встановлену правилами любительського і спортивного рибальства добову норму вилову). Об'єктом цього проступку є все-таки не відносини у сфері спорту, а пов'язані з останніми відносини щодо охорони природи та використання природних ресурсів (у цьому разі, водних живих ресурсів); підтвердженням цього може бути і назва Глави 7 КУпАП. Об'єктивну сторону правопорушення сформульовано у статті у складний спосіб: частина протиправних способів поведінки прямо перераховується (рибальство із застосуванням вогнепальної зброї, електроструму ...), але інша частина диспозиції є бланкетною та відсилає до правил любительського і спортивного

рибальства. Після ознайомлення з останніми стає зрозуміло, що забороненим є вивезення із водойми загального користування одним риболовом більше ніж 3 кг. риби чи 30 шт. раків на добу (п. 4.6. правил [250]) тощо. Суб'єкт досліджуваної (спортивної) частини проступку є загальним, але ним може бути і спеціальна особа (неповнолітній, що займається спортивним рибальством). Суб'єктивна сторона грубого порушення правил любительського і спортивного рибальства має вираження лише у формі умислу. Принагідно слід зазначити, що діюче законодавство [251] визначає «спортивне рибальство» як один із видів любительського рибальства, а тому в КУпАП та інших нормативних актах достатньо було би вказувати лише на правила любительського рибальства.

Статтею 172-8 КУпАП встановлено відповідальність за незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень. Для нас значущим є те, що коло суб'єктів цього адміністративного проступку визначається, зокрема, і шляхом посилання на ч. 2 ст. 17 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», згідно з якою: «суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, що впливають на результати офіційних спортивних змагань, є особи, зазначені в частині третій статті 6 цього Закону, які вчинили корупційне правопорушення; особи, які порушили заборону, встановлену в частині четвертій статті 8 цього Закону; особи, які примушували чи підбурювали цих суб'єктів до правопорушень або вступили з ними у змову». Розкриваючи та деталізуючи зміст відсилочних формулювання, до суб'єктів проступку, передбаченого ст. 172-8 КУпАП, у галузі спорту належать:

- 1) спортсмени, тобто фізичні особи, які систематично займаються певним видом (видами) спорту, визнаним в Україні, та беруть участь у спортивних заходах. Слід зазначити, що спортсменами (у контексті відповідальності) вважаються лише особи, які займаються визнаними видами спорту. Таким чином, факти вчинення проступку особами, які систематично займається

невизнаними видами спорту фактично залишаються поза адміністративно-правовою караністю, що, безперечно, потребує виправлення.

2) особи допоміжного спортивного персоналу, тобто тренери, наставники, менеджери, агенти, працівники команди, офіційні особи команди, медичний та інший персонал, що обслуговує або лікує спортсменів, які беруть участь у спортивних змаганнях, або готуються до них.

Слід звернути увагу на те, що стосовно перших двох груп ч. 2 ст. 6 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» надає таке формулювання: «спортсмени, особи допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні». Виходить, маються на увазі саме такі особи, які беруть участь у конкретному спортивному змаганні. Проте, спортсмени та особи допоміжного спортивного персоналу можуть володіти ексклюзивною спортивною інформацією і, не маючи відношення до того чи іншого змагання. Чи будуть вони у подібному випадку нести відповідальність за розголошення або інше протиправне використання наявних фактичних даних? Виходячи із буквального трактування припису (який у сфері відповідальності є первинним), а також із необхідності трактування будь-яких сумнівів на користь приватної особи – ні. Хоча, очевидно, що негативна публічно-правова оцінка подібних діянь також має невідворотно наступати; тому, для уникнення суперечностей та ускладнень у правозастосовній практиці, необхідним є внесення змін до законодавства стосовно уточнення кола суб'єктів адміністративної відповідальності;

3) посадові особи у сфері спорту, тобто власники, акціонери, керівники чи працівники юридичних осіб, які організують і сприяють спортивним змаганням, а також особи, уповноважені на проведення офіційного спортивного змагання, керівники і працівники міжнародної спортивної організації, інших компетентних спортивних організацій, що визнають змагання. Уже говорилося про сумнівність внесення власників та акціонерів юридичних осіб до категорії «посадові особи у сфері спорту»; із прикладною метою міг бути застосований інший, змістовно більш широкий термін, але власники і акціонери однозначно

не відповідають загальним ознакам поняття «посадові особи». Група ж осіб, уповноважених на проведення офіційного спортивного змагання, містить: спортивних суддів змагання, членів журі, інспекторів, делегатів, інших акредитованих осіб, які мають спеціальну професійну підготовку і в установленому порядку призначені для проведення офіційного спортивного змагання;

4) особи, які примушували чи підбурювали будь-якого суб'єкта попередньої групи до правопорушень або вступили з ним у змову.

Об'єктом незаконного використання ексклюзивної спортивної інформації є відносини у сфері спорту, яких спрямовано на недопущення впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань (щодо дотримання правил чесної гри). Об'єктивна сторона проступку характеризує його як правопорушення із формальним складом (достатньо лише розголошення чи іншого використання інформації у своїх інтересах, незалежно від наслідків, які могли мати місце) та може мати вираження в різних діяннях: публічна розповідь, передання інформації окремій особі, свідоме залишення інформації у місці, де з нею може ознайомитися невизначене коло осіб, невербальні рухи як відповідь на задані з метою отримання інформації запитання тощо. Суб'єктивна сторона проступку, передбаченого ст. 172-8 КУпАП, має вираження у формі умислу; на перший погляд може здатися, що «розголошення» є ймовірним і через необережність, але обов'язкова вимога здійснення цього «у своїх інтересах» (які мають усвідомлюватися), залишає місце лише для умислу.

Стаття 172-9 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за невжиття уповноваженою особою заходів щодо протидії корупції, у т.ч. у сфері спорту. Суб'єктом цього правопорушення (його спортивного аспекту) є особи, зазначені у ч. 3 ст. 17 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», тобто такі, що не вжили передбачених у цій сфері заходів (у т.ч. не застосували спортивно-змагальні санкції) у разі виявлення корупційного правопорушення: 1) посадові і

службові особи спеціально уповноважених суб'єктів загального запобігання корупції (органів прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції) – вони компетентні протидіяти корупції й у галузі спорту; 2) посадові і службові особи Міністерства молоді та спорту України; 3) посадові і службові особи спортивних федерацій, Національного олімпійського комітету України, Спортивного комітету України, інших спортивних організацій, їхніх підрозділів, до компетенції яких належить організація та забезпечення проведення офіційних спортивних змагань і визначення результатів цих змагань, проведення відповідних перевірок і прийняття рішень за їх наслідками; 4) посадові особи у сфері спорту (їх перелік уже зазначався).

Об'єктом указанного правопорушення є суспільні відносини у сфері спорту, а також у сфері запобігання корупції. Об'єктивна сторона має вираження у бездіяльності – невжиття передбачених законом заходів у разі виявлення корупційного правопорушення у сфері спорту (формальний склад). Суб'єктивна сторона, як уявляється, визначається ставленням до наслідків і характеризується наявністю вини у форм умислу або необережності. Не можна погодитися з позицією науковців, які у подібних проступках визнають можливою вину лише у формі прямого чи непрямого умислу [252], адже пасивність щодо реалізації своїх владних повноважень може відбутися в умовах, коли особа не передбачала можливості настання суспільно-шкідливих наслідків бездіяльності, хоча повинна була і могла їх передбачити (тобто в наявності протиправна недбалість як вид необережності).

Статтею 172-9-1 КУпАП закріплено відповідальність за порушення заборони розміщення ставок на спорт заінтересованими сторонами офіційного спортивного змагання, в якому вони беруть участь, з одержанням за це неправомірної вигоди у розмірі, що не перевищує двадцяти прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Суб'єктами цього проступку є спортсмени, особи допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні, посадові особам у сфері спорту, які розмістили ставки на спорт щодо

результатів офіційного спортивного змагання, в якому вони або їхня команда беруть участь. Суб'єктивна сторона має вираження виною лише у формі умислу. Об'єкт – ідентичний об'єкту двох попередніх охарактеризованих проступків. Об'єктивна сторона характеризується діянням (розміщення ставок), наслідками (одержання неправомірної вигоди, що не перевищує двадцяти прожиткових мінімумів для працездатних осіб) та причинним зв'язком між діянням і наслідками, тобто цей проступок має матеріальний склад. Стосовно нього слід відмітити два аспекти. По-перше, якщо отримана у результаті розміщення ставки неправомірна вигода перевищує двадцять прожиткових мінімумів (на теперішній час це 33680 грн), то в наявності склад кримінального правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 369-3 Кримінального кодексу України. По-друге, випадки розміщення ставок у результаті яких неправомірна вигода взагалі не була отримана, нібито залишаються поза адміністративною або кримінальною юрисдикцією; ймовірним є застосування лише спортивно-змагальних (корпоративних) санкцій спортивними організаціями. Подібна ситуація видається неприйнятною, адже заборона розміщувати ставки суб'єктам спортивних відносин, як залучені до конкретного змагання, прямо передбачена у ч. 4 ст. 8 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», а тому і юрисдикційне забезпечення відповідної правової вимоги також має передбачатися на рівні закону (у вигляді власне юридичної – адміністративної – відповідальності).

Стосовно заборонених ставок, які не принесли вигоди, видається можливим ще розглянути варіанти про їх кваліфікацію за ст. 172-8 КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень». Простежується така низка посилань при визначенні суб'єктів цього проступку: ст. 172-8 КУпАП відсилає, зокрема, до ч. 2 ст. 17 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань»; остання – зокрема, до ч. 4 ст. 8 цього ж закону, в якій і йде мова про заборону розміщувати ставки. Виходить,

що особи, які розмістили такі ставки, є суб'єктами відповідальності за ст. 172-8 КУпАП. Проте, чи можна розміщення ставок вважати незаконним використанням інформації? Ствердна відповідь, видається, буде справедливою лише у разі наявності та застосування ексклюзивної спортивної інформації при розміщенні ставок. Якщо ж така інформація в особи, якій заборонено ставки, відсутня, то й притягнення до відповідальності за ст. 172-8 КУпАП виключається. Запитання щодо розміщення ставок у разі відсутності доходу все-одно залишається вирішеним не до кінця.

Переважає видом санкцій, що застосовують за вчинення розглянутих адміністративні правопорушення у сфері спорту, є штраф. Лише у двох статтях передбачається застосування конфіскації як додаткової санкції: ч. 4 ст. 85 – конфіскація знарядь і засобі вчинення правопорушення і (на розсуд лідируючого суб'єкта) незаконно добутих водних живих ресурсів; ч. 1 ст. 172-9-1 – конфіскація грошей, одержаних внаслідок адміністративного правопорушення. Статті 172-9 та 172-9-1 передбачають кваліфікуючу ознаку – повторність вчинення проступку. В останньому разі ч. 2 ст. 172-9-1 передбачає ще один вид додаткового стягнення: позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік, тобто, загалом санкція ч. 2 ст. 172-9-1 КУпАП визначається так: «тягне за собою накладення штрафу від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією грошей, одержаних внаслідок адміністративного правопорушення, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік». Подібна конструкція санкції статті (основне стягнення та два безальтернативних додаткових) суперечить загальній правовій вимозі: «за одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення» (ч. 2 ст. 25 КУпАП).

Вивчення правових засад адміністративної відповідальності за проступки у галузі спорту дозволило виявити ще одну проблему, пов'язану з порядком адміністративно-деліктного провадження. Статтею 172-9-1 до КУпАП було включено наприкінці 2016 р. Прикінцевими положеннями Закону «Про

запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань». При цьому, до процедурних норм КУпАП жодні зміни, які впорядкували би порядок розгляду нового проступку, не передбачалися. Суб'єктом розгляду цих справ є судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, оскільки нова стаття фактично належить до меж однієї із раніше вказуваних статейних рамок юрисдикційної компетенції суддів: «172-4–172-20». Але, щодо суб'єктів складання протоколу про відповідне адміністративне правопорушення подібної корисної випадковості не трапилося. Таким чином, на теперішній час (виходячи зі змісту ст.ст. 255 та 258 КУпАП) складання протоколу про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 172-9-1, є обов'язковим, але компетентний для цього суб'єкт не визначений ні нормами КУпАП, ні іншими законами.

ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження зроблено такі висновки:

1. Історіографічний базис дослідження становлять чотири групи наукових розробок: а) які присвячені пізнанню галузі фізичної культури і спорту як соціокультурного явища (дотичне, опосередковане відношення цих праць до управлінської науки не знижує контекстної важливості їх результатів, адже глибоке освоєння проблематики управління будь-якою сферою суспільного життя, її правового забезпечення не є можливим без розуміння особливостей цієї галузі як об'єкта сервісно-упорядковуючого впливу публічної влади, тенденцій її розвитку, що дозволяють «побачити» ідейну статику та якісну динаміку фізичної культури і спорту, а тому сприяє усвідомленню буттєвого підґрунтя існуючих правових приписів, виявленню випадків їх неузгодженості з реальними життєвими потребами); б) загальні роботи з теорії публічного (раніше – державного) управління (дають можливість усвідомити змістовні зміни у концепції публічно-приватної взаємодії, обновлювану роль публічної влади, природну необхідність переходу до «публічного» управління, яке, окрім «державного», містить також і муніципальну та зарубіжну соціально-організуочу діяльність, зростаюче значення нерозпорядчої комунікації тощо); в) які безпосередньо торкаються проблематики управління фізичною культурою і спортом (забезпечують спеціалізований підхід до питань методології, організаційно-інституційного підґрунтя, напрямків розвитку галузі у контексті науки державного управління); г) що присвячені нормативно-правовому регулюванню фізичної культури і спорту (за допомогою яких стає відомою міра доктринального освоєння проблем законодавчого забезпечення фізичної культури і спорту, визначаються актуальні вектори подальшого юридичного аналізу). Зокрема, серед останніх виокремлено:

неопрацьованість нових законодавчих актів у сфері фізичної культури і спорту (Закон «Про антидопінговий контроль у спорті», Закон «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань»

та ін.). Спеціалізованим антикорупційним актом надається сумнівне визначення конфлікту інтересів, який трактується через практичну активність з «надання особою переваги» приватному інтересові у сфері спорту над публічним, а не традиційно – через життєву подію виникнення протиріч/протиставлення приватних і публічних зацікавленостей або цінностей особи. Проте, дії, в яких має прояв протиправне нехтування публічним обов'язком, можуть утворювати склад окремих деліктів та не пов'язані із самостійним завданням щодо запобігання і усунення конфлікту інтересів як ситуації, що здатна сприяти вчиненню таких дій; саме тому спеціальне законодавче визначення конфлікту інтересів має бути приведене у відповідність до загального, більш обґрунтованого, трактування;

наявність численних випадків неузгодженості діючого законодавства у галузі фізичної культури і спорту. Так, ч. 2 ст. 6 Закону «Про фізичну культуру і спорт» встановлює, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту, здійснює повноваження визначені законом та покладені на нього актами Президента України, хоча Конституція України та Закон «Про центральні органи виконавчої влади» закріплюють функцію покладання повноважень на той чи інший центральний орган виконавчої влади за Кабінетом Міністрів України;

недостатність доктринального опрацювання окремих, актуалізованих на теперішній час, позицій щодо правового забезпечення галузі фізичної культури і спорту;

існування широкого кола суб'єктів управління у галузі фізичної культури і спорту, кожна група яких потребує належного правотворчого та аналітичного забезпечення, що відповідало б специфічній ролі носія сервісно-упорядковуючих повноважень, його місцю в системі публічних інституцій, забезпечувало б належну взаємодію правомочних у розглядуваній сфері суб'єктів. Зазначений аспект посилюється у зв'язку з високим ступенем динаміки статусу управлінських одиниць, яка є особливо характерною для галузевого центрального органу виконавчої влади.

2. Сервісно-упорядковуючий вплив – це організаційно-розпорядча та забезпечувально-сприяюча діяльність суб'єктів публічного управління щодо

створення належних правових, організаційних, матеріальних і фінансових умов для реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб.

3. Публічне управління у галузі фізичної культури і спорту – це сервісно-упорядковувачий вплив органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів (установ, організацій, фізичних осіб), яким делеговано відповідні повноваження щодо забезпечення реалізації рівного доступу до фізкультурно-спортивної діяльності.

4. Спорт не є монолітним соціальним інститутом, він поділяється на види, групи видів і напрямки. Групування видів спорту (олімпійські, не олімпійські, для інвалідів) здійснюється не за однією підставою, і в результаті мають місце різнорівневі групи, а один вид спорту може зараховуватися до декількох із них (баскетбол, шахи, шашки тощо відносять і до олімпійських видів, і до видів спорту інвалідів). Сам понятійний ряд – олімпійські види спорту, неолімпійські види спорту та види спорту інвалідів – відразу є еkleктичним, оскільки містить дві взаємовиключні категорії та ще й третю, хоча вичерпне охоплення змісту будь-якої тематики завжди відбувається за допомогою тези та антитези, які не допускають третього варіанту.

5. Ускладнює класифікацію видів спорту Закон «Про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» щодо визнання національних видів спорту» від 25 травня 2017 р., який передбачає введення додаткової групи: «національні види спорту – види спорту, засновані на національно-культурних традиціях України». Підтримуючи у цілому ідею популяризації вітчизняних традицій у контексті здорового способу життя і фізичної культури, необхідно суттєво удосконалити правові основи нововиокремлених національних видів спорту, оскільки вони на теперішній час: не передбачають чітких об'єктивних критеріїв виокремлення національних видів спорту; не супроводжуються визначенням правових наслідків віднесення видів спорту до національних; не враховують факту визнання, та є зарахування до іншої групи – неолімпійські види спорту – деяких заснованих на українських традиціях видів спорту (українська боротьба на поясах, хортинг тощо), що породжує нові герменевтичні проблеми (зокрема, питання розмежування

національних та неолімпійських видів спорту, останні з яких містять окремі протиборства національно-культурного характеру).

6. Виокремлено такі проблемні питання Закону «Про фізичну культуру і спорт», як базового галузевого нормативно-правового акта, щодо: 1) його належного втілення з урахуванням того, що чимало зважених і нагальних приписів залишаються знехтуваними і на рівні підзаконних нормативних актів методичного характеру (Типові навчальні плани загальноосвітніх навчальних закладів, Державні стандарти професійно-технічної освіти), і на практиці, особливо у загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах щодо недотримання ч. 5 ст. 26 Закону («уроки з фізичної культури є обов'язковими і проводяться не менше трьох разів на тиждень»). Подібна ситуація вимагає внесення змін до відповідних підзаконних актів та приведення їх у відповідність до Закону «Про фізичну культуру і спорт»; 2) його належного підзаконного супроводження. Мають місце численні випадки: а) відтворення підзаконними актами змісту Закону без забезпечення будь-якої деталізації правових приписів, що призводить лише до беззмістовного накопичення нормативного матеріалу і, як наслідок, ускладнення правозастосування; б) неприйняття необхідних підзаконних актів у сфері фізичної культури та спорту (так, Перелік показників стану розвитку фізичної культури і спорту затверджує Міністерство молоді та спорту України, але подібний акт поки що не затверджений і сфера залишається без чіткого переліку показників стану свого розвитку).

7. Визначено за необхідне доповнити систему законодавчо закріплених принципів державної політики у галузі фізичної культури і спорту принципами верховенства права та законності; автономії спорту (перше нормативне закріплення цього принципу у вітчизняному законодавстві відбулося на рівні галузевого антикорупційного закону); гарантування рівних прав та можливостей громадян у галузі фізичної культури і спорту.

8. Встановлено, що до суб'єктів публічного управління у галузі фізичної культури і спорту належать органи виконавчої влади центрального і місцевого рівнів, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти (установи, організації, фізичні особи), яким делеговано відповідні повноваження. Водночас, ст. 5 Закону «Про

фізичну культуру і спорт» визначає, що державне управління у цій галузі покладено тільки на Міністерство молоді та спорту України, а інші державні органи та органи місцевого самоврядування тільки сприяють відповідному процесові, однак не є суб'єктами управління. Таке положення цього Закону не відповідає як положенням інших законодавчих актів, так і доктринальним засадам децентралізації.

9. Визначено, що Законом «Про фізичну культуру і спорт» передбачено два неконкретизованих у своєму формулюванні центральних органи виконавчої влади у галузі фізичної культури і спорту: «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у галузі фізичної культури та спорту» і «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту». На теперішній час фактично один орган – Міністерство молоді та спорту України – об'єднує в собі (компетенційно) два передбачених законом «центральный органи» та їх повноваження. Утворення предметної компетенції Міністерства молоді та спорту шляхом поєднання законних моделей двох абстрактних органів є цілком допустимим і навіть необхідним (для реального дотримання конституційного повноваження Кабінету Міністрів України утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відомства). У ряді випадків це має наслідком зменшення кількості дій у межах однієї процедури (наприклад, затвердження переліку баз олімпійської та паралімпійської підготовки відбувається Урядом на основі подання міністерства, а не «подання» одного абстрактного органу, на підставі пропозицій іншого, як це передбачено законодавством).

10. Передбачені статусним положенням юрисдикційні повноваження Мінмолодьспорту (встановлювати відповідальність і санкції за корупційні правопорушення у галузі, застосовувати встановлені нормативними актами компетентних спортивних організацій санкції) є «квазіюрисдикційними», адже пов'язані із встановленням та застосуванням санкцій спортивно-корпоративного, а не деліктно-правового характеру. Як правило, втілювати/призначати спортивні санкції компетентні міжнародні спортивні організації, їх робочі органи або національні федерації, а тому повноваження на застосування таких заходів впливу Мінмолодьспортом є безперспективним та неієвим.

11. Встановлено, що окремі спортивні федерації (Федерація футболу України, Федерація гандболу України, Федерація легкої атлетики України тощо), які створюються юридичними особами приватного права, мають організаційно-правовий статус громадської спілки, хоча, відповідно до ст. 20 Закону «Про фізичну культуру і спорт», спортивні федерації – це громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості. Таким чином, термінологія Закону «Про фізичну культуру і спорт» не завжди відповідає Закону «Про громадські об'єднання», що потребує внесення відповідних змін до першого. Окрім того, Закон «Про фізичну культуру і спорт» передбачає створення ряду фізкультурно-спортивних об'єднань із «забороненою» Законом «Про громадські об'єднання» назвою «комітет»: Національного олімпійського комітету України, Національного комітету спорту інвалідів України, Спортивного комітету України (ст.ст. 20, 23, 25, 37). Відповідні комітети було передбачено та правомірно створено до 2012 р. (прийняття акта вищої юридичної сили для громадських об'єднань), а їх назви прямо закріплено більш спеціальним, якого не було змінено під час прийняття загального, законом.

12. До форм публічного управління, як способів зовнішнього вираження сервісно-упорядковуючого впливу у галузі фізичної культури і спорту віднесено традиційні: видання адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих дій (правові форми), проведення організаційних дій, виконання матеріально-технічних операцій (неправові форми). При цьому, пріоритет було надано таким неоднозначно визначеним у доктрині базовим позиціям:

а) під вчиненням адміністративних актів розуміється видання і нормативних, і індивідуальних актів. Орієнтовані на термінологію проекту Адміністративно-процедурного кодексу чисельні показники (кількісне переважання індивідуальних правозастосовних актів) та понятійний апарат «більшості країн Європи» позиції фахівців про виключну індивідуальність адміністративних актів не видаються достатньо переконливими. Навпаки, виявлена неоднозначність категоріальних підходів у європейських країнах, неможливість охоплення подібним підходом змішаних актів у галузі фізичної культури і спорту. Окрім того, підтримується точка

зору окремих дослідників, які зауважують, що зміст адміністративних договорів також може бути нормативним або індивідуалізованим, але питання про існування двох самостійних договірних форм сервісно-упорядковуючого впливу не постає, оскільки очевидна їх єдність саме як форми;

б) відсутня необхідність у виокремленні юридично значущих дій як самостійної форми управління, оскільки вони включаються до широкого (не обмеженого фактом наявності документу) розуміння адміністративного акта. Саме тому до кола останніх зараховано атестацію тренерів, атестацію спортивних суддів, акредитацію вищих навчальних закладів із підготовки фахівців галузі фізичної культури і спорту та інші юридично значущі дії у досліджуваній галузі;

в) поряд із національними, до адміністративних договорів слід віднести і окремі міжнародні міжвідомчі угоди. Недивлячись на специфіку галузевої належності та особливий порядок укладання, такі договори все ж таки є адміністративними, оскільки містять приписи про співробітництво в управлінській сфері: обмін досвідом, інформацією та делегаціями, обмін фахівцями та спеціальною фізкультурно-спортивною літературою, проведення спільних організаційних заходів, організація спільних досліджень з метою поглиблення спеціалізації та підвищення кваліфікації фахівців галузі фізичної культури і спорту тощо.

12. Контроль у галузі фізичної культури і спорту є одним із заходів/проявів адміністративного примусу, виходячи із традиційного розуміння останнього. Перегляд адміністративного примусу у контексті лібералізації методів публічно-приватної взаємодії (що актуалізується на теперішній час окремими ученими-адміністративістами), коли основним критерієм примусовості є наявність протидії законній вимозі правомочного суб'єкта, вимагав би іменувати контроль, як втручальний адміністративний (але не примусовий) захід.

13. Встановлено понятійно-категоріальні проблеми Закону «Про антидопінговий контроль у спорті»: неузгодженість використовуваної термінології, яка спостерігається уже на етимологічному рівні: «антидопінгова діяльність» не може визначатися як вид/форма «антидопінгового контролю»; навпаки: «діяльність»

(будучи змістовно більш широким явищем-поняттям) у будь-якій сфері втілюється зазвичай за допомогою різних видів/форм активності, однією з яких є контроль.

14. Адміністративно-деліктне право, які й інші підгалузі, зараховується на теперішній час рядом фахівців з адміністративного права до Особливої частини адміністративного права. При цьому, слід визнати, що чимала кількість адміністративно-деліктних приписів має бути віднесено до Загального адміністративного права, оскільки принципи адміністративної відповідальності, склад проступку, адміністративні санкції та загальні правила їх накладення тощо є спільними для будь-якої сфери/галузі/сектору діяльності публічної адміністрації (у т.ч. і адміністративної відповідальності за проступки у фізкультурно-спортивній галузі). Отже, адміністративно-деліктне право як підгалузь Особливої частини адміністративного права одночасно містить і загальні, і особливі правові приписи.

15. Визначено, що відповідно до ст. 172-8–172-9-1 КУпАП спортсменами вважаються лише особи, які займаються визнаними видами спорту і беруть участь у конкретному спортивному змаганні. Отже, факти вчинення проступку особами, які систематично займаються невизнаними видами спорту, або не залучені до конкретного змагання фактично залишаються поза адміністративно-правовою караністю. Окрім того, суб'єктами відповідальності є особи допоміжного спортивного персоналу, які беруть участь у спортивному змаганні. Водночас, і спортсмени, і особи допоміжного спортивного персоналу, які володіють ексклюзивною спортивною інформацією і, при цьому, не є учасниками конкретного змагання, можуть вчиняти протиправні дії з наявною інформацією і не нести (хоча повинні!) відповідальності за свої дії.

16. Встановлено, що випадки розміщення ставок на спорт, у результаті яких неправомірна вигода взагалі не була отримана, залишаються поза адміністративною або кримінальною юрисдикцією, а за них може бути застосовано спортивними організаціями лише спортивно-змагальні (корпоративні) санкції. Подібна ситуація є неправомірною, оскільки заборона розміщувати ставки суб'єктам спортивних відносин, які залучені до конкретного змагання, прямо передбачена у ч. 4 ст. 8 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати

офіційних спортивних змагань», а тому і юрисдикційне забезпечення відповідної правової вимоги також має передбачатися на рівні закону.

17. До недоліків правового забезпечення адміністративної відповідальності за проступки у досліджуваній галузі слід зарахувати: 1) санкція ч. 2 ст. 172-9-1 КУпАП передбачає застосування основного стягнення та двох безальтернативних додаткових, що суперечить загальній правовій вимозі: «за одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення» (ч. 2 ст. 25 КУпАП); 2) виходячи із змісту ст.ст. 255 та 258 КУпАП, складання протоколу про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 172-9-1, є обов'язковим, але компетентний для цього суб'єкт не визначений ні нормами КУпАП, ні іншими законами.

18. Запропоновано такі зміни та доповнення до чинного законодавства:

1) в Законі «Про фізичну культуру і спорт»:

статтю 4 – доповнити принципами «верховенство права», «законність», «автономія спорту»;

у статті 5 – словосполучення «за сприяння відповідно інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування» замінити на словосполучення «іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування»;

у частині 2 ст. 6 – словосполучення «актами Президента України» замінити на словосполучення «актами Кабінету Міністрів України»;

поняття «громадська організація» та «об'єднання громадян» в усіх відмінках замінити на поняття «громадське об'єднання» у відповідних відмінках;

2) у Закон «Про нотаріат» – ч. 4 ст. 3 після словосполучення «творчої діяльності», доповнити словосполученням «інструкторської та суддівської практики із спорту»;

в) у Закон «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» – ч. 6 ст. 100 після словосполучення «творчої діяльності», доповнити словосполученням «інструкторської та суддівської практики із спорту»;

г) у Типових навчальних планах загальноосвітніх навчальних закладів III ступеня та Державних стандартах професійно-технічної освіти – передбачити

не менше трьох уроків фізичної культури на тиждень (що відповідатиме ч. 5 ст. 26 Закону «Про фізичну культуру і спорт»).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеев С.В. Международное спортивное право : учебник / под ред. П.В. Крашенинникова. Москва: Юнити, 2008. С. 18-34.
2. Голощапов Б.Р. История физической культуры и спорта: учебник. Москва: Академия, 2013. 320 с.
3. Дутчак М.В. Теоретико-методологічні засади формування системи спорту для всіх в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з фіз. виховання і спорту. Київ, 2009. 39 с.
4. Кун Л. Всеобщая история физической культуры и спорта. Москва: Радуга, 1982. 400 с.
5. Лубышева Л.И. Социология физической культуры и спорта: учеб. пособ. Москва: Академия, 2004. 240 с.
6. Мічуда Ю.П. Функціонування та розвиток сфери фізичної культури і спорту в умовах ринку: автореф. дис. ... д-ра наук з фіз. виховання і спорту. Київ, 2008. 39 с.
7. Николаев Ю.М. Теория физической культуры: становление и развитие культурологического подхода. *Теория и практика физической культуры*. 2009. № 12. С. 3-8.
8. Столяров В. Социология физической культуры и спорта (Введение в проблематику и новая концепция). Москва: СпАрт, РГАФК, 2002. 346 с.
9. Білогур В.Є. Філософія спорту як новий науковий напрямок і нова навчальна дисципліна [Електронний ресурс] URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/visnik_54_138.pdf (дата звернення: 17.06.2017 р.)
10. «Філософія спорту» в екзистенційно-онтологічній проблематиці фізкультурно-спортивного наукознавства URL: <http://bo0k.net/index.php?p=achapter&bid=16047&chapter=1>

11. Столяров В.И / Философия и социология спорта в XXI веке. *Теория и практика физической культуры*. 2000. № 6. С. 46-55.
12. Шимин Н.Д. Идолы и идеалы в спорте. *Культура физическая и здоровье*. 2007. № 1. С. 70-72.
13. Жабиков В.Е. Культурологический подход как методологическое основание процесса подготовки специалиста в сфере физической культуры. *Мир науки, культуры, образования*. 2009. № 3. С. 227-230.
14. Власюк Г. До питання про діалектику духовного і матеріального у фізичному вихованні. *Фізичне виховання, спорт і культура здоров'я у сучасному суспільстві*: зб. наук. праць Волинського національного університету імені Лесі Українки. Луцьк. 2008. Т. 1. С. 22-25.
15. Павлов Е.В. Феномен спорта в контексте исследования современных цивилизационных процессов. URL : http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/301/image/301_029-030.pdf
16. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва: Омега-Л., 2014. 525 с.
17. Бакуменко В.Д. Теоретичні засади державного управління: навч. посіб. / за заг. ред. Л.М. Усаченко. Київ: Інтерсервіс, 2013. 174 с.
18. Гасюк І. Функції державного управління розвитком фізичної культури і спорту в Україні. *Ефективність державного управління*. 2010. Вип. 24. С. 175-179.
19. Гасюк І.Л. Державне управління фізичною культурою та спортом: стан та перспективи розвитку: монографія. Хмельницький: ПП Білюк І.Б. 2011. 432 с.
20. Малиновський В.Я. Державне управління: навч.посіб. 2-ге вид., допов. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

21. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2007. 592 с.
22. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України: навч. посіб. ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». 5-те вид., перероб. і допов. Одеса: Фенікс, 2011. 399 с.;
23. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
24. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук ; Університет внутрішніх справ. Харків, 2000. 466 с.
25. Рябченко О.П., Журавльов Д.В. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України. *Публічне право*. 2013. № 5. С. 85-90.
26. Алексеев С.В. Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта: учебник. 2-е изд., стереотип. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. 670 с.
27. Антонов В.В. Спортивное право, тенденции и развитие. *Евразийский юридический журнал*. 2013. № 9. С. 149-151.
28. Бордюгова Г.Ю. Міжнародне спортивне право як основа для формування національної галузі права «Спортивне право України»: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 18 с.
29. Братановский С.Н. Государство, право и спорт (теоретико-правовое исследование): монографія. Москва: Директ-Медиа, 2012. 228 с.
30. Вострикова Е.А. Правовая природа международных спортивных организаций как международных неправительственных организаций частного характера. *Современное право*. 2011. № 7. С. 140-144.

31. Журба М.А. Принцип доступності фізичної культури і спорту: правовий аспект реалізації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 6. С. 80–85.
32. Журба М.А. Правові засади масового спорту в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2016. № 41. С. 20–23.
33. Журба М.А. Правовое регулирование занятий физической культурой и спортом людей с ограниченными возможностями. *Leges si Vista*. 2016. № 9/2(297). С. 41–44.
34. Журба М.А. Цивільна відповідальність у галузі фізичної культури і спорту. *Науковий вісник публічного та приватного права: зб. наук. праць*. Вип. 1. Київ : Наук.-дослід. ін.-т публіч. права. 2017. С. 42–47.
35. Журба М.А. Зарубіжний досвід державного регулювання сфери фізичної культури і спорту. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць*. Вип. 79. 2017. С. 51–57.
36. Журба М.А. Особливості адміністративно-правового статусу громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. № 43. С. 47–52.
37. Журба М.А. Про стан розробки проблематики державного управління у сфері фізичної культури та спорту. *Верховенство права очима правників-початківців: матеріали Всеукр. наук. конф. студ. та аспір.* (м. Одеса, 3 груд. 2016 р.). У 2 т. Т. 1 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Юрид. л-ра, 2016. С. 84–86.
38. Журба М.А. Локальний рівень нормативно-правового забезпечення розвитку фізичної культури і спорту в Україні. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції:*

матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 трав. 2016 р.). У 2 т. Т. 1. / відп. ред. М.В. Афанасьєва. Одеса: Юрид. л-ра, 2016. С. 293–295.

39. Журба М.А. Новели кримінальної відповідальності у сфері фізичної культури. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасне, майбутнє*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 трав. 2017 р.). У 2 т. Т. 1. / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2017. С. 312–314.

40. Вулах М.Г. Метод правового регулювання спортивного права. *Вестник Саратовской государственной академии права*. 2009. № 5. С. 12-19.

41. Глашев А.А. Спортивное право : учеб. пособ. Москва: Лигалорбис, 2002. 671 с.

42. Журавлев В.И. Право каждого на занятие физической культурой и спортом в системе конституционных прав человека. *Вестник Саратовской государственной академии права*. 2012. № 4. С. 212-215.

43. Забара С. Поняття та особливості методів спортивного права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 11. С. 141-144.

44. Захаров Л.И. Международное спортивное право: понятие, структура, принципы. *Международное право*. 2009. № 2. С. 59-75.

45. Зуев В.Н., Логинов В.А. Нормативное правовое регулирование отечественной сферы физической культуры и спорта (история и современность). Москва: Советский спорт, 2008. 198 с.

46. Сердюков А.В. Спортивное право как комплексная отрасль законодательства : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук по спец. Москва, 2010. 22 с.

47. Соловьев А.А. Спортивное право: систематизированный библиографический справочник. Москва: Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России, 2009. 178 с.

48. Тонков Е.Е. Гарантии занятия физкультурой и спортом в системе конституционных прав и свобод. *Вестник Саратовской государственной академии права*. 2013. № 1. С. 188-193.
49. Уловистова Н.В. Нормативно-правовое регулирование спорта в сфере культуры и спорта. Москва: Советский спорт, 2003. 148 с.
50. Чередник Р.В. Джерела (форми) спортивного права України. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць*. Одеса, 2012. Вип. 45. С. 279-289.
51. Чередник Р.В. Становлення спортивного права як комплексної галузі в правовій системі України. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць*. Одеса, 2011. Вип. 42. С. 272-280.
52. Моргунов О.А. Адміністративно-спортивне право як підгалузь адміністративного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2013. 18 с.
53. Ткалич М.О. Спортивні клуби як учасники цивільних правовідносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 20 с.
54. Заїченко Л.І. Спортивний клуб в системі господарсько-правових відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 20 с.
55. Біляєв О.О. Спортивні організації як суб'єкти цивільного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 21 с.
56. Козіна М. Професійна діяльність спортсменів як об'єкт правового регулювання нормами трудового законодавства. *Публічне право*. 2012. № 4. С. 424-429.
57. Беляєв А.А. Понятие спортивной организации как субъекта гражданского права. *Проблеми законності: зб. наук. праць*. Харків, 2010. Вип. 108. С. 225-233.
58. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія. Харків : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2010. 398 с.

59. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. Дата оновлення 23.03.2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main/1700-18> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

60. Вавренюк С.А. Механізми державного управління розвитком фізичної культури і спорту у вищих навчальних закладах України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління. Харків, 2015.

61. Гасюк Л.І. Механізми державного управління фізичною культурою та спортом в Україні: автореф. дис.. ... д-ра наук з держ. управління. Київ, 2013. 36 с.

62. Шевчук І.В. Методологічні аспекти державного управління фізичною культурою і спортом на регіональному рівні. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: «Управління». 2014. Вип. 3. С. 243-251.

63. Кухтій А. О. Організаційні основи розвитку фізкультурно-спортивного руху в Україні впродовж ХХ ст.: автореф. дис. ... кандидата наук з фіз. виховання і спорту. Львів, 2002. 20 с.

64. Куделко В.Е. Організація і технологія управління фізичною культурою та спортом у системі районного територіально-адміністративного утворення: автореф. дис. на здобуття ступеня канд. наук з фіз. виховання і спорту. Харків, 2005. 20 с.

65. Кононович В.Г. Удосконалення державного управління у сфері фізичної культури і спорту при орієнтації на європейський вектор розвитку. URL: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe? (дата звернення: 17.06.2017 р.)

66. Долбишева Н.А. Функції державного управління галузі фізичної культури і спорту. URL: hdafk.kharkov.ua/docs/konferences/2/dolbysheva.doc (дата звернення: 17.06.2017 р.).

67. Путятіна Г.М., Горбачов В.Є. Організаційний механізм регіонального управління сферою фізичної культури та спорту. *Слобожанський науково-спортивний вісник*. 2013. № 5. С. 200-204.

68. Пасюков П.Н., Лопатин А.П. Программно-целевой принцип управления развитием персонала в муниципальной системе физической культуры и спорта. *Теория и практика физической культуры*. 2006. № 8. С. 55-60.

69. Репкіна Ю.М. Адміністративно-правові основи регулювання фізичної культури та спорту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 19 с.

70. Шевчук І.В. Громадські організації та органи державної влади в сфері фізичної культури: правовий механізм взаємодії // Державне управління: удосконалення та розвиток. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=725> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

71. Ліщук С.В. Механізми державного регулювання розвитку фізичної культури та спорту України: дис. ... канд. наук з державного управління. Рівне, 2015. 200 с.

72. Пономарчук В., Козлова В. Институт спорта. История и реалии. Минск: БГАФК, 2002. 266 с.

73. Якубов Ю.Д. Основные подходы к пониманию спорта как объекта государственной политики. URL : http://scjournal.ru/articles/issn_1997-292X_2012_12-3_55.pdf (дата звернення: 17.06.2017 р.).

74. Пономарев Н.И. Феномен игры и спорт. *Теория и практика физической культуры*. 1972. № 8. С. 18-22.

75. Гуревич С., Морозов В. Методологические основы социологии физической культуры и спорта. *Социальные основы физической культуры и спорта*. Київ : КГИФК, 1973. 155 с.

76. Лукьяненко В. Физическая культура: основы знаний: учеб. пособ. М.: Советский спорт, 2007. 224 с.

77. Кучевский В. Спорт как совокупность общественных отношений. *Теория и практика физической культуры*. 1972. № 9. С. 6-11.

78. Теория и методика физического воспитания : учебник / под общ. ред. Л.П. Матвеева и А.Д. Новикова. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Физическая культура и спорт, 1976. Т. 1. 304 с.

79. Манифест о спорте (подготовленный СИЕПС в сотрудничестве с ЮНЕСКО после консультаций с правительствами). Москва: Физкультура и спорт, 1991. 35 с.

80. Спортивная хартия Европы (май 1992 г.). Дата оновлення 15.05.1992 р. URL: <http://lib.sportedu.ru/GetText.idc?TxtID=1542> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

81. Толковый словарь спортивных терминов : около 7400 терминов / сост. Р. Суслов, Г. Вайцеховский. Москва: Физкультура и спорт, 1993. 352 с.

82. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24 грудня 1993 р. № 3809-ХІІ. Дата оновлення 25.05.2017 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

83. Про затвердження Реєстру визнаних видів спорту в Україні : Наказ Міністерства молоді та спорту України від 11.03.2015 р. № 639. Дата оновлення 10.03.2016 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0639728-15/paran9#n9> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

84. Про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» щодо визнання національних видів спорту: Закон України від 25 травня 2017 р. Дата оновлення 25.02.2017 р. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2074-19> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

85. Столяров В. Спорт и культура: методологические и теоретические аспекты проблемы. URL : <http://lib.sportedu.ru/GetText.idc?TxtID=722> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

86. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

87. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012-2016 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 828-р. Дата оновлення 31.08.2011 р. URL: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/7789> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

88. Про затвердження Концепції Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. № 1320-р. Дата оновлення 09.12.2015 р. URL <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1320-2015-%D1%80> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

89. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 р. № 115. Дата оновлення 01.03.2017 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/115-2017-п> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

90. Договір про дружні відносини і співробітництво між Україною та Республікою Парагвай від 26 квітня 2012 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/600_004 (дата звернення: 17.06.2017 р.).

91. Конвенція про права осіб з інвалідністю, ратифікована Законом України від 16 грудня 2009 р. Дата оновлення 16.12.2009 р. URL:

http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_g71/page2 (дата звернення: 17.06.2017 р.).

92. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями: Закон України від 16 листопада 2016 р. Дата оновлення 16.11.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1752-19> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

93. Розклад уроків в Одеській спеціалізованій школі-інтернат № 2 з поглибленим вивченням англійської мови. URL : <http://odsint2.com/page/21>

94. Розклад занять в Професійно-технічному училищі № 40 м. Новоукраїнка. URL : <http://ptu40novoyk.kirovedu.com/uk/site/rozklad.html>

95. Про затвердження Типових навчальних планів загальноосвітніх навчальних закладів III ступеня: Наказ Міністерства освіти і науки України від 27.08.2010 р. № 834. Дата оновлення 27.08.2010 р. URL : <http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/navchalni-plany.html>

96. Державні стандарти професійно-технічної освіти 2017 р. URL : <http://nmcpto.cv.ua/index.php/metodychni-resursy/rozroblennia-proektiv-dspto> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

97. Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні: Закон України від 14 вересня 2000 р. Дата оновлення 05.12.2012 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1954-14> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

98. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про запобігання впливу на результати офіційних спортивних змагань корупційних правопорушень». URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55842 (дата звернення: 17.03.2017 р.).

99. Про рекламу: Закон України від 03 липня 1996 р. Дата оновлення 26.04.2017 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.04.2017 р.).

100. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. Дата оновлення 08.06.2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 10.06.2017 р.).

101. Про санкції: Закон України від 14 серпня 2014 р. Дата оновлення 14.08.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1644-18> (дата звернення: 07.06.2017 р.).

102. Горшенин К.П. Кодификация законодательства о труде : теоретические вопросы. Москва: Юрид. лит., 1962. 280 с.

103. Про затвердження Положення про школу вищої спортивної майстерності: Наказ Міністерства молоді та спорту України від 17.07.2015 № 2581. Дата оновлення 17.07.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0936-15/paran16#n16> (дата звернення: 18.06.2017 р.).

104. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.

105. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 р. Дата оновлення 05.01.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 06.05.2017 р.).

106. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закону України від 23 лютого 2006 р. Дата оновлення 02.12.2012 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 11.02.2017 р.).

107. Бибики С.П., Сютя Г.М. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання; за ред. С.Я. Єрмоленко. Харків: Фоліо, 2006. 623 с.

108. Шевчук О.М. До питання принципів державного контролю у сфері обігу наркотичних засобів. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/1816/1/SHevchuk_231%E2%80%93233.pdf С. 231-233. (дата звернення: 17.06.2017 р.).

109. Міхровська М.С. Принципи організації та діяльності органів виконавчої влади як інструмент становлення скрвісної держави. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 2. С. 55–62.

110. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади; за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. Львів: Львів. політехніка, 2002. 352 с.

111. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2975.

112. Святоцький О. Передне слово головного редактора журналу до актуальної теми. *Право України*. 2010. № 3. С. 4-5.

113. Максимов С.І. Верховенство права в діяльності органів виконавчої влади: прагнення до європейських стандартів. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 20 С. 18-29.

114. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків: Право, 2011. 1128 с.

115. Коломоєць Т.О., Баранчик П.О. Принципи адміністративного права. Запоріжжя: Сору Art, 2012. 203 с.

116. Словник іншомовних слів / уклад. С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. Київ: Наук. думка, 2000. 680 с.

117. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. Дата оновлення 01.01.2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (дата звернення: 22.03.2017 р.).

118. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України від 17 жовтня 1990 р. Дата оновлення 01.01.2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/400-12> (дата звернення: 21.05.2017 р.).

119. Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. Дата оновлення 02.12.2012 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (дата звернення: 22.04.2017 р.).

120. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству освіти і науки України на фізичну і спортивну підготовку учнівської та студентської молоді: Затверджено Рішенням Рахункової плати України від 13.09.2016 № 17-4. 47 с. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16750094/Zvit_17-.pdf?subportal=main (дата звернення: 15.06.2017 р.).

121. Боднар С.Б. Рівність у праві – справедлива нерівність. *Науковий вісник Чернівецького університету* : зб. наук. праць. Правознавство. 2006. Вип. 311. С. 24-28.

122. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 2 червня 2016 р. Дата оновлення 05.01.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1403-19> (дата звернення: 02.03.2017 р.).

123. Про нотаріат: Закон України від 02 вересня 1993 р. Дата оновлення 23.03.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3425-12> (дата звернення: 07.01.2017 р.).

124. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14 травня 1992 р. Дата оновлення 04.06.2017 р.

URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2343-12> (дата звернення: 19.06.2017 р.).

125. Рибчич І. Організаційно-правові механізми управління системою надання фізкультурно-спортивних послуг у державі. *Ефективність державного управління* : зб. наук. праць. Київ, 2015. Вип. 42. С. 191-197.

126. Державний соціальний стандарт у сфері фізичної культури і спорту: затверджено наказом Міністерства молоді та спорту України від 28 березня 2013 р. № 1. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0559-13> (дата звернення: 15.05.2017 р.).

127. Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р.: затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. № 1320-р. Дата оновлення 09.12.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1320-2015-%D1%80> (дата звернення: 06.04.2017 р.).

128. Відповідь України на додаткові запитання Комітету ООН з прав інвалідів. URL: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=167313 (дата звернення: 15.05.2017 р.).

129. Інформація щодо діяльності системи спорту інвалідів «Інваспорт» у 2014 році. URL: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/17654> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

130. Обласна програма розвитку фізичної культури і спорту в Одеській області на 2014-2017 роки: затверджена рішенням обласної ради від 21 лютого 2014 р. № 1017-VI. URL: http://oblrada2.odessa.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3878%3A2014-2017-&catid=142&Itemid=185&lang (дата звернення: 17.06.2017 р.).

131. Програма соціально-економічного та культурного розвитку м. Одеси на 2016 р. URL:

http://omr.gov.ua/images/File/DODATKI_2015_/ECONOMY/034640_17_11.pdf

(дата звернення 17.06.2017 р.).

132. Кошовий О. Спортивна реформа в рамках євроінтеграції. URL: <http://usf.org.ua/news/201410221337.html> (дата звернення: 21.05.2017 р.).

133. Рекомендації XIII Олімпійського конгресу. URL: <https://noc.dp.ua/oficialnye-dokumenty/rekomendaci%D1%97-xiii-olimpijskogo-kongresu/> (дата звернення: 11.04.2017 р.).

134. Олійник М.О. Теоретичні і методичні основи управління фізичною культурою і спортом в Україні: автореф. дис... канд. наук з фіз. виховання і спорту ; Нац. ун-т фіз. виховання і спорту України. Київ, 2000. 18 с.

135. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2016. 223 с.

136. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. URL: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf (дата звернення: 19.04.2017 р.).

137. Про утворення Національного антидопінгового центру: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 р. № 1063. Дата оновлення 07.06.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1063-2002-%D0%BF> (дата звернення: 22.04.2017 р.).

138. Про недопущення закриття та перепрофілювання закладів фізичної культури і спорту, баз олімпійської та параолімпійської підготовки, фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд, лікувально-фізкультурних закладів: Постанова Верховної Ради України від 03.08.2006 р. Дата оновлення 03.08.2006 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/66-16> (дата звернення: 09.04.2017 р.).

139. Іванов О.В. Компетенція Верховної Ради України як суб'єкта адміністративно-правового регулювання митної справи. *Вісник Академії*

митної служби України. Сер. : Право. 2011. № 2. С. 32–37. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsup_2011_2\(7\)_6.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamsup_2011_2(7)_6.pdf) (дата звернення: 25.04.2017 р.).

140. Про державні нагороди України: Закон України від 16 березня 2000 р. Дата оновлення 06.05.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1549-14> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

141. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. Дата оновлення 16.07.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 02.05.2017 р.).

142. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 р. Дата оновлення 14.04.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-19> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

143. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014р. № 794-VII. Дата оновлення 21.02.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 25.06.2017 р.).

144. Про заснування стипендії Кабінету Міністрів України для видатних спортсменів, тренерів та діячів фізичної культури і спорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2002 р. Дата оновлення 01.11.2013 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-2002-%D0%BF> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

145. Про Премію Кабінету Міністрів України за особливі досягнення молоді у розбудові України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1333. Дата оновлення 19.07.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1333-2007-п> (дата звернення: 22.07.2017 р.).

146. Суханова Н.В. Перспективні напрямки розвитку державної політики у сфері фізичної культури і спорту України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1(43). С. 437-443.

147. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної

в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 р. № 606. Дата оновлення 13.06.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

148. Структурні підрозділи Баштанської районної державної адміністрації. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF>
<http://bashtanka.mk.gov.ua/ua/rda/pidrozdily/1407394944/> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

149. Структурні підрозділи Черкаської обласної державної адміністрації. URL: <http://ck-oda.gov.ua/struktturni-pidrozdily-oda/> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

150. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення положення про структурний підрозділ освіти і науки, молоді та спорту місцевої державної адміністрації: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 21.11.2012 р. № 1308. Дата оновлення 21.11.2012 р. URL: <http://osvita.ua/legislation/other/32472/> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

151. Питання Міністерства України у справах молоді і спорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.1992 р. (втратив чинність). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=242-91-%EF> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

152. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 26.07.1996 р. № 596/96. Дата оновлення 11.05.2000 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=596%2F96> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

153. Про Положення про Державний комітет України з фізичної культури і спорту: Указ Президента України від 14.11.1996 №1078/96. Втратив чинність 31.05.2000 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1078/96> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

154. Про затвердження типових положень про управління і комітет з питань фізичної культури та спорту обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.1999 р. № 534. (втратив чинність). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=534-99-%EF> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

155. Про Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України: Указ Президента України від 31.05.2000 р. № 740/2000 (втратив чинність). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=740%2F2000> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

156. Про реорганізацію Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України: Указ Президента України від 22.11.2001 № 1132/2001. Дата оновлення 09.12.2010 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1132%2F2001> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

157. Про Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту: Указ президента України від 26.02.2002 р. № 191/2002 (втратив чинність). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=191%2F2002> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

158. Про Міністерство України у справах молоді та спорту : Указ Президента України від 26.02.2005 р. № 381/2005. Дата оновлення 09.12.2010 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=381%2F2005> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

159. Про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту: Указ Президента України від 18.08.2005 № 1176/2005 (втратив чинність 10.06.2011 р.). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1176%2F2005> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

160. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 28.02.2013 р. № 96/2013. Дата оновлення 28.02.2013 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/96/2013/paran7#n7> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

161. Кузьменко О.В. Збори чи побори? Деякі роздуми щодо створення Міністерства доходів і зборів України. *Юридичний вісник України*. 16-22 лютого 2013. № 7. С. 3

162. Положення про Міністерство молоді та спорту України: Указ Президента України від 24.07.2013 №319/2013. Дата оновлення 24.07.2013 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/390/2013> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

163. Положення про Міністерство молоді та спорту України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2.07.2014 № 220. Дата оновлення 04.02.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/220-2014-п> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

164. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. Дата оновлення 01.05.2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

165. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 269 с.

166. Стець О.М. Адміністративно-правовий статус Головного управління державної служби України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2011. 18 с.

167. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «ІН-Юре», 2002. 668 с.

168. Совгиря О.В. Загальні питання компетенції Кабінету Міністрів України: конституційно-правовий аспект. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 4 (8). С. 155-165.

169. Бахрах Д.Н. Административное право. Москва: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА - ИНФРА•М), 2002. 288 с.

170. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. Москва: Юрид. лит., 1969. 246 с.

171. Осауленко С.В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 22 с.

172. Олімпійська хартія : Міжнародний олімпійський комітет. Набула чинності з 02.08.2016 р. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/Olympic_Charter_2_August%202016_UKR.pdf (дата звернення: 25.04.2017 р.).

173. Рада Федерації схвалила рекомендацію Комісії та дискваліфікувала спортсменів Захарченка та Вариводу. URL: <http://www.fhu.com.ua/index.php/novini-khokeyu/1455-rada-federatsiji-skhvalila-rekomendatsiyu-komisiji-ta-diskvalifikuvala-sportsmeniv-zakharchenka-ta-varivodu> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

174. Хамходера О.П. Щодо цілей оптимізації центрального рівня виконавчої влади. *Сучасне правотворення: питання теорії та практики*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 1–2 серпня 2014 р.). Дніпропетровськ, 2014. С. 68–70.

175. Про затвердження Порядку визнання видів спорту, включення їх до Реєстру визнаних видів спорту в Україні, порядок його ведення: Наказ Міністерства молоді та спорту України від 27.01.2014 № 149. Дата оновлення 27.01.2014 р URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0281-14> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

176. Загайний В., Кухтій А. Правові та організаційні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування з управління розвитком фізичної культури і спортом. *Молода спортивна наука України*. 2009. Т. 4. С. 95-100.

177. Погорілко В.Ф., Батанов О.В. Місцеве самоврядування. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Т. 3. Київ, 2001. С. 731.

178. Адміністративний устрій України. Шляхи реформування / Яцуба В. Г., Яцюк В.А., Матвіїшин О.Я. та ін. ; за ред. Москалика А.А. Київ: Поліграф. центр «Гео-принт», 2007. 366 с.

179. Гурне Б. Державне управління / пер. з франц. В. Шовкуна. Київ: Основи, 1994. С. 88.

180. Мартиненко П.Ф. Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні. *Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права*. 2001. Т. 1. Вип. 2. С. 23.

181. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 20 с.

182. Лелеченко А.П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління. Київ, 2006. С. 7-8.

183. Безверхнюк Т.М. Роль принципів «європейського регіоналізму» в організації вітчизняної системи регіонального управління. URL: www.oridu.odessa.ua/news/bok/ (дата звернення: 17.06.2017 р.).

184. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення 22.06.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

185. Бублик Г.В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 16 с.

186. Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. *Переваги місцевого самоврядування* : міжнародна конференція «Переваги місцевого самоврядування» (29-30 травня 2001 р., м. Ірпінь). Київ : Логос, 2011. С. 147-157.

187. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Дата оновлення 15.10.1985 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 25.04.2017 р.).

188. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Загарченко та ін. ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні». DESPRO. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.

189. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 р. Дата оновлення 06.12.2012 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

190. Закон України «Про органи самоорганізації населення»: науково-практичний коментар / за заг. ред. О.С. Орловського, А.С. Крупника, Н.В. Мішиної, К.В. Терзіанової. Одеса: ПП «Євродрук», 2012. 192 с.

191. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 липня 2010 р. – Дата оновлення 14.05.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran79#n79> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

192. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

193. Woś T., Stelmach J., Bankowicz M., Grzybowak M. Władyka Wiedza o społeczeństwie. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003. S. 53, 365.

194. Леонова А.О., Давидова В.П., Новачук О.О. Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України: навч.-метод. посіб. Київ: ДПА України, 2006. 390 с.

195. Інформація щодо спортивних федерацій з олімпійських видів спорту зі статусом національної спортивної федерації. URL: http://dsmsu.gov.ua/media/2015/11/25/5/stat_nac_ol.pdf (дата звернення: 25.04.2017 р.).

196. Інформація щодо спортивних федерацій з неолімпійських видів спорту зі статусом національної спортивної федерації. URL: http://dsmsu.gov.ua/media/2014/12/31/1/per_feder.pdf (дата звернення: 25.04.2017 р.).

197. Результати діяльності громадських організацій у 2015 році. URL: https://ukrstat.org/uk/express/expres_u.html (дата звернення: 25.04.2017 р.).

198. Основы политики достижения здоровья для всех в Европейском регионе ВОЗ: обновление 2005 г. Всемирная организация здравоохранения. URL : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/87884/RC55_rdoc08.pdf?ua=1 (дата звернення: 25.04.2017 р.).

199. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. Дата оновлення 19.07.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 25.07.2017 р.).

200. Курило В.І., Рамазанова У.В. Адміністративно-правові засади діяльності громадських об'єднань в Україні: моногр. Київ: БУБіП України, 2016. 222 с.

201. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 р. Дата оновлення 01.01.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

202. Статут громадської спілки «Федерація футболу України». URL: http://www.ffu.org.ua/files/ndocs_904.pdf (дата звернення: 25.06.2017 р.).

203. Статут громадської спілки «Федерація гандболу України». URL: <https://handball.net.ua/abton/uploads/news/3008/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%20%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%97%20%20%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%97%20%20%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82%D1%83%20%20%D0%A4%D0%93%D0%A3.pdf> (дата звернення: 25.06.2017 р.).

204. Статут громадської спілки «Федерація легкої атлетики України». URL: <http://www.uaf.org.ua/images/otherdocuments/Federation/Doc/statut.pdf> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

205. Яцків Т. Щодо стану реалізації Закону України «Про громадські об'єднання». URL: <http://civil-rada.in.ua/?p=1421> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

206. Про проведення експерименту щодо залучення Міністерством молоді та спорту національних спортивних федерацій з окремих олімпійських видів спорту до організації і проведення спортивних заходів та внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 8 липня 2009 р. № 695 і від 29 лютого 2012 р. № 152 : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 573. Дата оновлення 21.12.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/573-2015-%D0%BF> (дата звернення: 25.06.2017 р.).

207. Опалько Ю.В. Роль громадських об'єднань та рухів в утвердженні здорового способу життя: напрями оптимізації взаємодії з органами державної влади : аналітична записка; Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1040/> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

208. Кононович В.Г. Державне регулювання сфери фізкультурно-спортивних послуг. *Державне будівництво*. 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_51 (дата звернення: 17.06.2017 р.)

209. У Мінмолодьспорту презентували Концепцію реформування сфери спорту в Україні. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247785248&cat_id=244277212 (дата звернення: 07.06.2017 р.).

210. Заболотна Л. Адміністративно-правові засоби діяльності державних службовців дипломатичної служби. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. № 12. С. 44-48.

211. Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2007. 19 с.

212. Белкін М.Л. Єдність принципів застосування адміністративно-правових засобів у сфері державного управління. *Часопис Академії адвокатури України*. 2012. № 15. 10 с. URL: <http://e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/viewFile/297/318> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

213. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... д-ра юрид. наук Дніпропетровськ, 2007. 469 с.

214. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и допол. Москва: Издательство НОРМА, 2002. 616 с.

215. Патерило І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2014. № 12. Т. 1. С. 97–100.

216. Столбовий В.М. Адміністративне право України: посібник для підготовки до іспитів. Київ: О.С. Ліпкан, 2010. 160 с.

217. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О.

Величко та ін. ; за ред. С.Г. Серьогіної ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. 2-ге вид. перероб. та допов. Харків : Право, 2011. 360 с.

218. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

219. Алексеев С.С. Общая теория права. У 2 т. Т. 2. Москва: Юрид. лит. 1982. 256 с.

220. Коваль Л. Адміністративне право України. Київ: Основи, 1994. 154 с.

221. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. Дата оновлення 13.07.2017 р. URL (дата звернення: 25.07.2017 р.).

222. Галузева угода між Міністерством молоді та спорту України та Профспілкою працівників культури України на 2017-2020 роки у молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання від 28 лютого 2017 р. URL: <http://www.msp.gov.ua/news/10205.html> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

223. Договір про проведення експерименту щодо залучення Міністерством молоді та спорту України національної спортивної федерації до організації та проведення спортивних заходів з важкої атлетики № 2/17/17 від 24 січня 2017 р. URL: http://www.dsmsu.gov.ua/media/2017/01/25/2/vajka_atletika.pdf (дата звернення: 25.04.2017 р.).

224. Угода про співробітництво в галузі молодіжної політики, фізичного виховання та спорту між Міністерством молоді та спорту України і Міністерством освіти Чорногорії від 13.06.2013 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/892_011 (дата звернення: 25.04.2017 р.).

225. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. У 2 т. Т. 1 / за заг. ред. В.К. Матвійчука. Київ : КНТ, 2007. 788 с.

226. Адміністративний договір про порядок застосування Угоди між Україною та Королівством Іспанія про соціальне забезпечення громадян від 17 січня 2001 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/724_023 (дата звернення: 25.04.2017 р.).

227. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання. Основні засади та завдання систематики адміністративного права./ 2-ге вид., перероб. та допов. Київ: К.І.С., 2009. 523 с.

228. Яковлев І.П. Адміністративні акти «за згодою» у сфері державної митної справи. *Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 22-23 квітня 2016 р.). Ужгород ; Ужгородський національний університет, 2016. С. 137-139.

229. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за ред. А. Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. С. 102.

230. Теория государственного управления: курс лекц. 4-е изд., стер. Москва: Омега-Л, 2006. 584 с.

231. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

232. Абова Т.Е. Правовые проблемы руководства и управления отраслью промышленности в СССР / Т.Е. Абова, И.Л. Бачило, В.Г. Вишняков и др.; редкол.: В.В. Лаптев., А.Е. Лунев (отв. ред.), М.И. Пискотин, Ю.А. Тихомиров. Москва: Наука, 1973. 542 с.

233. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 892 с

234. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і

адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») ; Житомирський державний технологічний університет. Житомир, 2014. 51 с.

235. Стахів І. Фінансування спортивно-оздоровчих послуг. *Вісник КНТЕУ*. 2015. № 2. С. 95–102.

236. Про затвердження переліку баз олімпійської та паралімпійської підготовки, що звільняються від сплати земельного податку: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2015 р. № 496. Дата оновлення 17.07.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/496-2015-%D0%BF> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

237. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и допол. Москва: НОРМА, 2008. 816 с.

238. Про встановлення відомчих заохочувальних відзнак Міністерства молоді та спорту України: Наказ Міністерства молоді та спорту України від 09.09.2013 № 180. Дата оновлення 09.09.2013 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1670-13> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

239. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х. : Фоліо, 2002. 176 с.

240. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наук. думка, 2004. 302 с.

241. Заярний О. Відсутність чітких механізмів контролю у спортивній сфері суттєво обмежує правовідносини сторін у цій галузі. *Український юрист: журнал сучасного правника*. квіт. 2012 р. URL: <http://www.jurist.ua/?article/102> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

242. Про антидопінговий контроль у спорті: Закону України від 07 лютого 2017 р. Дата оновлення 07.02.2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1835-19> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

243. Хамходера О.П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 2. URL: http://www.vru.gov.ua//visnyk_archive/14 (дата звернення: 25.04.2017 р.).

244. Податковий кодекс України: постатейний коментар: у 2 ч. / В.В. Білоус, Л.В. Воронова, О.О. Головашевич та ін. ; за ред. М.П. Кучерявенка. Харків: Право, 2011. Ч. 1. 704 с.

245. Адміністративне право України: підручник; за заг.ред. д-ра юрид. наук, проф. Коломоець Т.О. Київ: «Істина», 2008. 457 с.

246. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні; автор-упорядник О.А. Банчук. Київ: Конус-Ю, 2009. 272 с.

247. Жданова О.М. Управління фізичною культурою: навч. посіб. для фізкультурних вузів. Львів, 1996. С. 13-15.

248. Козлов Ю.М. Методы управления народным хозяйством СССР. *Советское государство и право*. 1968. № 4. С. 68–77.

249. Медведєв Д.Ю. Спортивно-змагальна відповідальність. Санкції у спортивному праві (національний аспекти та іноземний досвід). *Часопис Академії адвокатури України*. 2013. № 4 (21). URL : file:///C:/Users/%D0%9E%D0%BB%D0%B5%D0%B3/Downloads/Chaau_2013_4_15.pdf (дата звернення: 17.06.2017 р.)

250. Про затвердження Правил любительського і спортивного рибальства та Інструкції про порядок обчислення та внесення платежів за спеціальне використання водних живих ресурсів при здійсненні любительського і спортивного рибальства: Наказ Державного комітету рибного господарства України від 15.02.1999 р. № 19. Дата оновлення 13.07.2004 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0269-99/print1453156093002674> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

251. Про затвердження Порядку здійснення любительського і спортивного рибальства: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.1998 р. № 1126. Дата оновлення 09.12.2011 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1126-98-%D0%BF> (дата звернення: 25.04.2017 р.).

252. Петков С.В. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. Київ: ЦУЛ, 2012. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/66180-stattya-172-10-nevjittya-zahodv-schodo-protid-korupts.html> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

253. Про запобігання впливу корупційних правопорушення на результати на результати спортивних змагань : Закон України від 03.11.2015 р. Дата оновлення 03.11.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/743-19> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

254. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення 30.09.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

255. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. Дата оновлення 03.06.2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

256. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. Дата оновлення 22.06.2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

257. Про аквакультуру: Закон України від 18.09.2012 р. Дата оновлення 18.09.2012 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5293-17> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

258. Водний кодекс від 06.06.1995 р. Дата оновлення 04.06.2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

259. Про відпустки: Закон України від 15.11.1996 р. Дата оновлення 11.06.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

260. Про пенсії за особливі заслуги перед Україною: Закон України від 01.06.2000 р. Дата оновлення 21.12.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1767-14> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

261. Про автомобільні дороги : Закон України від 08.09.2005 р. Дата оновлення 14.05.2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2862-15> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

262. Про захист тварин від жорстокого поводження: Закон України від 21.02.2006 р. Дата оновлення 22.06.2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3447-15> (дата звернення: 27.06.2017 р.).

263. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. Дата оновлення 16.04.2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

264. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. Дата оновлення 20.02.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

265. Про надання на конкурсних засадах спортивній федерації статусу національної та позбавлення такого статусу: Постанова КМУ від 18.01.2012 р. Дата оновлення 20.12.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/22-2012-%D0%BF> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

266. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. Дата оновлення 13.07.2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 17.07.2017 р.).

267. Про Вищу раду правосуддя: : Закон України від 21 грудня 2016 р. Дата оновлення 21.12.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-19> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

268. Про статус народного депутата України: : Закон України від 17 листопада 1992 р. Дата оновлення 06.12.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

269. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: : Закон України від 05.10.2000 р. Дата оновлення 07.04.2012 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2017-14> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

270. Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні: : Закон України від 17 вересня 2000 р. Дата оновлення 05.12.2012 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1954-14> (дата звернення: 17.06.2017 р.).

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Публікації у фахових виданнях:

1. Журба М.А. Принцип доступності фізичної культури і спорту: правовий аспект реалізації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 6. С. 80–85.

2. Журба М.А. Правові засади масового спорту в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2016. № 41. С. 20–23.

3. Журба М.А. Правовое регулирование занятий физической культурой и спортом людей с ограниченными возможностями. *Leges si Vista*. 2016. № 9/2(297). С. 41–44.

4. Журба М.А. Цивільна відповідальність у галузі фізичної культури і спорту. *Науковий вісник публічного та приватного права*: зб. наук. праць. Вип. 1. Київ : Наук.-дослід. ін.-т публіч. права. 2017. С. 42–47.

5. Журба М.А. Зарубіжний досвід державного регулювання сфери фізичної культури і спорту. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Вип. 79. 2017. С. 51–57.

6. Журба М.А. Особливості адміністративно-правового статусу громадських об'єднань фізкультурно-спортивної спрямованості в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. № 43. С. 47–52.

Публікації апробаційного характеру:

1. Журба М.А. Про стан розробки проблематики державного управління у сфері фізичної культури та спорту. *Верховенство права очима правників-початківців*: матеріали Всеукр. наук. конф. студ. та аспір. (м. Одеса, 3 груд. 2016 р.). У 2 т. Т. 1 / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Юрид. л-ра, 2016. С. 84–86.

2. Журба М.А. Локальний рівень нормативно-правового забезпечення розвитку фізичної культури і спорту в Україні. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 трав. 2016 р.). У 2 т. Т. 1.* / відп. ред. М.В. Афанасьєва. Одеса: Юрид. л-ра, 2016. С. 293–295.

3. Журба М.А. Новели кримінальної відповідальності у сфері фізичної культури. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасне, майбутнє: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 19 трав. 2017 р.). У 2 т. Т. 1.* / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса: Видав. дім «Гельветика», 2017. С. 312–314.

ВІДОМОСТІ про апробацію результатів дисертації

1. Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції : міжнародна науково-практична конференція. м. Одеса, травень 2016 р. – Особиста участь.

2. Стан та перспективи розвитку адміністративного права України : 3-я міжнародна науково-практична конференція. м. Одеса, жовтень 2016 р. – Особиста участь.

3. Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку : Міжнародна науково-практична конференція. м. Харків, 5–6 серпня 2016 р. – Особиста участь.

4. Верховенство права очима правників-початківців : Всеукраїнська наукова конференція студентів та аспірантів. м. Одеса, 3 грудня 2016 р. – Особиста участь.

5. Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасне, майбутнє : Міжнародна науково-практична конференція. м. Одеса, 19 травня 2017 р. – Особиста участь.