

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису*

**РОМАНЕНКО ЛЮДМИЛА ВІТАЛІЇВНА**

**УДК 342.951.796 (477)**

**ДИСЕРТАЦІЯ  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ  
ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ В УКРАЇНІ**

12.00.07 « Адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право»  
Юридичні науки

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

---

Л.В.Романенко

Науковий керівник –  
**Олена Борисівна Червякова,**  
кандидат юридичних наук, доцент

Харків – 2019

## АНОТАЦІЯ

*Романенко Л.В.* Організаційно-правові засади управління фізичною культурою та спортом в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України. Харків, 2019.

Вибір теми дослідження обумовлений її актуальністю для науки адміністративного права та конституційним обов'язком держави дбати про розвиток фізичної культури і спорту. В європейській програмі «Здоров'я – 2020» наголошується, що гарне здоров'я людини є життєво необхідним для економічного й соціального розвитку, важливою умовою для відновлення економіки, тож регуляторний вплив держави на учасників таких відносин потребує оптимізації.

Крім того, належна організація управління фізкультурно-спортивною сферою неможлива без всебічного вивчення впливу держави як соціального менеджера на суспільні відносини, розгляду функцій Міністерства молоді і спорту України, наявного й перспективного управлінського інструментарію в цій сфері. Обрання нашою державою європейського вектору розвитку обумовило запровадження в нашій країні міжнародно-правових стандартів щодо створення безпекового середовища в досліджуваній сфері. Спираючись на те, що в сучасній українській юридичній доктрині відсутні комплексні наукові розвідки з наведеної проблематики, дана дисертаційна робота набуває особливої теоретичної й прикладної актуальності.

У представленій роботі здійснено науковий аналіз правових засад управління фізичною культурою та спортом в Україні. Особлива увага приділена дослідженню основ державної соціальної (гумантарної) політики як важливої компоненти забезпечення здоров'я й соціальної активності громадян, що знаходить прояв у нормативно-правовому регулюванні досліджуваної сфери. Встановлено, що державна політика ґрунтується на засадах визнання, забезпечення, сприяння правам людини і громадянина на здоровий спосіб життя, безпеки життя і здоров'я осіб, які займаються фізичною культурою та спортом, учасників і глядачів спортивних заходів тощо.

Уперше визначено правові засади управління фізичною культурою та спортом в Україні з урахуванням особливостей сучасного етапу державотворення. Зазначено, що ці засади складаються як із актів органів законодавчої, виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, так і з актів громадських, комерційних та інших організацій, що мають відношення до сфери фізичної культури та спорту, а також міжнародних актів у цій сфері. Наявність такої кількості регуляторів ускладнює правозастосовну діяльність й потребує систематизації шляхом прийняття Основ законодавства України про фізичну культуру і Спортивного кодексу України.

Логічною частиною роботи є характеристика організаційних засад управління фізичною культурою та спортом. Проблеми пошуку найбільш оптимальних шляхів реформування державного управління цією сферою знайшли відображення в дослідженні історії становлення центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). Констатовано, що за роки незалежності України процес еволюціонування ЦОВВ у сфері фізичної культури і спорту відбувався поетапно. Спираючись на те, що упродовж цього часу десять разів змінювалася їх організаційна форма, запропоновано виокремити такі етапи: 1 етап – 1991-1999 р.р.

характеризувався відсутністю чіткої концепції побудови цих органів, статус яких змінювався від міністерства до державного комітету, підпорядкованого Кабінету Міністрів України; 2 – 2000-2013 р.р. проходив під безпосереднім впливом адміністративної реформи, що зумовило створення урядових комітетів – робочих органів Кабміну України, які мали зменшити навантаження на нього через делегування попереднього розгляду питань і проектів урядовим комітетам (зокрема, урядовому комітету соціального й гуманітарного розвитку). Нинішній (сучасний) етап розпочався у 2014 р. й вирізняється тим, що відбувається децентралізація управління досліджуваною сферою, звільнення Мінмолодьспорту від надлишкових функцій тощо. За результатами дослідження набуло подальшого розвитку наукове обґрунтування необхідності удосконалення системи управління в досліджуваній сфері, що можливо завдяки виокремлення особливостей адміністрування фізичною культурою й масовим спортом та спортом вищих досягнень.

В дисертації уперше на підставі сучасних досягнень науки адміністративного права розкрито сутність вітчизняного нормативного інструментарію управління фізичною культурою та спортом (адміністративний (індивідуальний) акт; акт-дія; адміністративний договір; план; нормативно-правовий акт), з урахуванням особливостей сфери правового регулювання здійснено їх класифікацію. Особливу увагу приділено плану як акту планування – важливішій функції управлінської діяльності, спрямованій на прогнозування, визначення перспективного стану об'єктів управління й формування орієнтирів діяльності системи в майбутньому. Констатовано, що сучасні доктринальні засади реформування державного управління України обираються з урахуванням необхідності формування державної політики, виходячи із засад стратегічного (довгострокового) та

середньострокового планування, в основу яких має бути покладена аналітична інформація про діяльність керованої сфери. Вивчення функцій Мінмолодьспорту засвідчило, що нині в ньому відсутні такі важливі дані про підпорядковані об'єкти, як реєстри спортивної інфраструктури, національних спортивних федерацій і клубів, фізичних осіб, які є суб'єктами спортивної галузі тощо.

Автором уперше спираючись на теоретичне дослідження нормативно-правових та індивідуальних актів Мінмолодьспорту України, запропоновано поділяти їх за такими критеріями: 1) за змістом – на організаційно-забезпечувальні; кадрово-забезпечувальні та статусно-забезпечувальні; 2) за часом дії – стратегічні, перспективні та поточні.

В ході наукового дослідження удосконалено підходи до класифікації адміністративних договорів за формою (договір, угода, протокол і меморандум) та змістом (сприяння роботі громадським і неприбутковим організаціям, які діють у сфері фізичної культури та спорту; формування замовлень на кадрове забезпечення об'єктів фізичної культури та спорту; співробітництво територіальних громад; державно-приватне партнерство та ін.).

За наслідками дослідження сутності контролю у державному управлінні запропоновано поділяти мету контролю на галузеву (діяльність уповноважених законом органів щодо виявлення й запобігання порушенням вимог законодавства і забезпечення інтересів суспільства) і предметну, безпосередню (належна якість робіт, послуг, допустимий рівень небезпеки для населення, наколишнього природного середовища тощо).

Наведено аргументацію щодо пріоритетних напрямків державного контролю у сфері фізичної культури та спорту, до яких, зокрема, віднесено фінансовий, контроль за безпечним споживанням оздоровчо-

спортивних послуг, користуванням об'єктами фізичної культури та спорту; антидопінговий та антикорупційний контроль. В роботі досліджені фінансовий контроль у сфері фізичної культури та спорту, а також контроль за забезпеченням права на безпечне споживання оздоровчо-спортивних послуг та користування об'єктами фізичної культури та спорту. Запропоновано внести доповнення до Бюджетного кодексу України, Законів «Про фізичну культуру та спорт», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії у сфері фізичної культури та спорту» та ін. Акцентовано увагу на необхідності прискорення розгляду Верховною Радою України питання про ратифікацію Конвенції РЄ від 03.07.2016 р. «Про забезпечення безпеки та охорони громадського порядку під час проведення футбольних матчів та інших спортивних заходів».

Сформульовані авторкою пропозиції спрямовані на подальше удосконалення як чинного законодавства у сфері фізичної культури і спорту, так і управління цією сферою.

*Ключові слова:* фізична культура, спорт, державне управління, місцеве самоврядування, інструментарій управління, контроль, фінансовий контроль, забезпечення безпеки, охорона громадського порядку.

#### ANNOTATION

*Romanenko L. V.* Legal and institutional methods of management of physical culture and sport in Ukraine. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate of Law Degree in Specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; finance law; information law». - Yaroslav

Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine. Kharkiv, 2019.

The choice of research topic is due to its relevance to the science of administrative law and the constitutional obligation of the state to take care of the development of physical culture and sports. The European Health 2020 program emphasizes that good human health is vital for economic and social development, an important condition for economic recovery, and so the regulatory influence of the state on the participants in such relations needs to be optimized.

In addition, a proper organization of management of sports and sports is impossible without a comprehensive study of the influence of the state as a social manager on social relations, consideration of the functions of the Ministry of Youth and Sports of Ukraine, existing and promising management tools in this field.

The election by our country of the European vector of development has given special attention to the issue of introduction in our country of international legal standards for the creation of a safe environment in the research field.

Due to the fact that in the modern Ukrainian legal doctrine there are no complex scientific researches on the mentioned problems, this dissertation becomes of particular theoretical and applied relevance.

The paper presents a scientific analysis of the legal foundations of the management of physical culture and sports in Ukraine. Special attention is paid to the research of the basics of state social (humanitarian) policy as an important component of ensuring the health and social activity of citizens, which is manifested in the legal regulation of the research sphere.

It is established that the state policy is based on the principles of recognition, provision, promotion of human and citizen's rights for a healthy

lifestyle, safety of life and health of persons engaged in physical culture and sports, participants and spectators of sports events, etc.

For the first time the legal foundations of the management of physical culture and sports in Ukraine have been defined, taking into account the peculiarities of the current stage of state formation. It is stated that these bases consist of acts of legislative, executive, local self-government bodies, as well as acts of public, commercial and other organizations related to the field of physical culture and sports, as well as international acts in this field.

The presence of such a number of regulators complicates law enforcement activities and needs to be systematized through the adoption of the Fundamentals of Legislation of Ukraine on Physical Education and the Sport Code of Ukraine.

The logical part of the work is to characterize the organizational foundations of managing physical culture and sports. Finding the most appropriate ways to reform public administration this area are reflected in the study of the history of formation of central executive bodies (CEBs).

It is stated that during the years of Ukraine's independence the process of evolution of the CEB in the sphere of physical culture and sports took place in stages. Given that their organizational form changed ten times during this time, it is suggested to distinguish the following steps: Stage 1 – 1991-1999 was characterized by the absence of a clear concept for the construction of these bodies, whose status varied from the Ministry to the State Committee, subordinate to the Cabinet of Ministers of Ukraine; 2 – 2000-2013 passed under the direct influence of administrative reform, which led to the creation of government committees - working bodies of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which were supposed to reduce the burden on it by delegating preliminary consideration of issues and projects to governmental committees (in particular, the governmental committee for social and humanitarian development). The current (modern) stage began in 2014 and is characterized



by the fact that the decentralized management of the research area, the release of the Ministry of Youth and Sports from excess functions, and so on. According to the results of the research, the scientific substantiation of the necessity of improving the management system in the investigated sphere has been further developed, which is possible due to the separation of the features of administration of physical culture and mass sports and sports of higher achievements. In the dissertation, for the first time, on the basis of modern achievements of the science of administrative law, the essence of the national normative instruments of management of physical culture and sports (administrative (individual) act; act-act; administrative contract; plan; regulatory-legal act) is revealed, taking into account the peculiarities of the sphere of legal regulation, the classification is made.

Particular attention is paid to the plan as an act of planning – more important functions of management, aimed at forecasting, identifying promising state of facilities management and develop orientations of the system in the future.

It is stated that the modern doctrinal principles of reforming the public administration of Ukraine are chosen taking into account the necessity of forming public policy, based on the principles of strategic (long-term) and medium-term planning, which should be based on analytical information about the activities of the managed sphere.

A study of the functions of the Ministry of Youth and Sports revealed that it currently lacks such important data on subordinate sites, such as registers of sports infrastructure, national sports federations and clubs, individuals who are subjects of the sports industry and so on.

For the first time, based on the theoretical study of regulatory and individual acts of the Ministry of Youth and Sports of Ukraine, the author proposes to divide them by the following criteria: 1) by content – on

organizational and security; staffing and status-providing; 2) by time actions – strategic, perspective and ongoing.

In the course of scientific research the approaches to the classification of administrative contracts by form (contract, agreement, protocol and memorandum) and content (promotion of work of public and non-profit organizations active in the field of physical culture and sports; formation of orders for personnel provision of objects of physical culture and sports were improved; cooperation of territorial communities and public-private partnerships were also improved, etc.).

According to the results of the study of the essence of control in public administration, it is proposed to divide the purpose of control into sectoral (activity of bodies authorized by the law to detect and prevent violations of the requirements of the law and ensure the interests of society) and subject, immediate (proper quality of work, services, permissible level of danger, environment, etc.).

The arguments on the priority areas of state control in the field of physical culture and sports are presented, which include, in particular, financial, control over the safe consumption of health and sports services, use of objects of physical culture and sports; anti-doping and anti-corruption controls.

The paper examines financial control in the field of physical culture and sports, as well as control over the provision of the right to the safe consumption of health and sports services and the use of objects of physical culture and sports.

It is proposed to amend the Budget Code of Ukraine, Laws «On Physical Culture and Sports», «On Licensing of Economic Activities», «On State Social Standards and State Social Guarantees in the Field of Physical Culture and Sports», and others.

The necessity to expedite consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine of the ratification of the Council of Europe Convention dated 03.07.2016 «On Security and Public Order Protection during Football Matches and Other Sporting Events» is emphasized.

Author formulated proposals aimed at further improving both existing legislation on physical culture and sports and the management of this area.

*Key words:* physical culture, sport, public management , local self-government, tools of management, control, financial control, security, community policing.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

**Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:**

1. Романенко Л. В. Ліцензування як засіб забезпечення контролю за діяльністю у сфері фізичної культури і спорту. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 19. С.187 -194.
2. Романенко Л. В. Деякі питання оптимізації системи управління в галузі фізичної культури і спорту. *Проблеми законності*. 2012. Вип. 119. С. 301 - 307.
3. Романенко Л. В. Публічні послуги у сфері фізичної культури та спорту: види й основна характеристика. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 123. С. 292-299.
4. Романенко Л. В. История создания и правовое регулирование деятельности Национального Олимпийского комитета Украины. *Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов №3 (93)*. Курск, 2014. С. 43 - 46.
5. Романенко Л. В. Сравнительный анализ законов Молдовы и Украины «О физической культуре и спорте». *Журнал «LEGEA SI VIATA» Республики Молдова*; Август 2018 г. С. 110 - 114.

**Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**

6. Романенко Л. В. Розвиток фізичної культури і спорту в Україні як умова реалізації конституційних прав людини. *Конституційно-політичний процес в Україні: ідеї, досвід, проблеми* : Зб. наук. статей (за матеріалами XVIII Харків. політолог. читань). Харків: «Право», 2006. С.108 - 110.
7. Романенко Л. В. Напрямки розвитку фізичної культури і спорту в умовах глобалізації. *Проблеми глобалізації та геополітичний вектор*

*розвитку України* : Зб. тез ( за матеріалами ХІХ Харків. політолог. читань). Харків : НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2007. С. 171 - 172.

8. Романенко Л. В. Реалізація положень Конституції України в сфері фізичної культури і спорту. *Місьцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи* : матеріали наук.-практ. конференції, організованої і проведеної Харківськими обласною та міською радами спільно з НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України з нагоди 10-річчя прийняття Закону України «Про місьцеве самоврядування в Україні» та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, м. Харків – 2007 / ред. кол.: Ю. П. Битяк, М. І. Тітов, С. Г. Серьогіна, П. М. Любченко, І. В. Яковюк. м. Харків: Стиль-Издат, 2007. С. 263 - 266.
9. Романенко Л. В. Тенденції розвитку законодавчого регулювання боротьби з допінгом у спорті. *Суспільство і політичні інститути в умовах трансформації та реформ: ХХІ Харківські політологічні читання*: матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф. – Харків: ХАП, НЮАУ імені Ярослава Мудрого, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2008. С. 195 - 198.
10. Романенко Л. В. Деякі аспекти ліцензування діяльності у сфері фізичної культури та спорту. *Юридична осінь 2009* : тези доп. та наук. повідомлень Міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів. Харків: Нац. юр. акад. України, 2009. С. 454 - 456.
11. Романенко Л. В. Спортивна діяльність як засіб формування громадянського патріотизму. *Громадянське суспільство і права людини* : матеріали Міжнар. наук.-практ. семінару, м. Харків, 9 грудня 2010 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. Харків: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. С. 190 -192.

12. Романенко Л. В. Види об'єктів державного управління у сфері фізичної культури та спорту. *Особистість. Суспільство. Право* : зб. наук. статей та тез, наук. повідомлень за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-річчю Полтавського юридичного інституту (м. Полтава. 15 березня 2012 р.). Харків. 2012. С. 450 - 452.
13. Романенко Л. В. Правове регулювання організації і діяльності Національного Олімпійського комітету України. *Юридична осінь 2012* : зб. тез доп. та наук. повідомлень учасників Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м.Харків, 13 листопада 2012 р.) /за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Нац. ун-т «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого», 2012. С. 196 – 198.
14. Романенко Л. В. Імплементация норм міжнародного права у вітчизняне законодавство у галузі фізичної культури і спорту. *Юридична осінь 2016 року* : зб. тез доп. та наук. повідомлень учасників Всеукр. наук. конф. молодих учених (м.Харків, 15 листоп. 2016 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2016. С. 44 - 46.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ В УКРАЇНІ</b> .....	12
1.1. Фізична культура та спорт як об'єкти управління.....	12
1.2. Законодавчі засади управління фізичною культурою та спортом.....	24
<b>Висновки до розділу 1</b> .....	40
<b>РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ</b> .....	41
2.1. Історія становлення центральних органів виконачої влади у сфері управління фізичною культурою та спортом .....	41
2.2. Система суб'єктів сфери фізичної культури та спорту .....	59
2.3. Інструментарій управління сферою фізичної культури та спортом.....	83
<b>Висновки до розділу 2</b> .....	118
<b>РОЗДІЛ 3. КОНТРОЛЬ (НАГЛЯД) ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ</b> .....	120
3.1. Загальні засади державного контролю (нагляду) у сфері фізичної культури та спорту.....	120
3.2. Пріоритетні напрямки контролю у сфері фізичної культури та спорту.....	147
3.2.1. Фінансовий контроль у сфері фізичної культури та спорту.....	147
3.2.2. Контроль за забезпеченням права на безпечне споживання оздоровчо-спортивних послуг та користування об'єктами у сфері фізичної культури та спорту.....	161
<b>Висновки до розділу 3</b> .....	183
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	185
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	189
<b>ДОДАТОК</b> .....	225

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Відповідно до Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (1966), у ст.49 Конституції України закріплено обов'язок держави дбати про розвиток фізичної культури і спорту. Розбудова нової системи публічного управління зумовила необхідність визначення шляхів вдосконалення організації та діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування щодо розвитку фізичної культури і спорту, залучення якомога більшої кількості суб'єктів громадянського суспільства до цього процесу. Однак в умовах розмаїття форм власності та суб'єктів господарювання законодавче регулювання цієї сфери, на жаль, не встигає за розвитком фізкультурно-спортивних відносин. В європейській програмі «Здоров'я – 2020» наголошується, що гарне здоров'я людини є життєво необхідним для економічного й соціального розвитку, важливою умовою для відновлення економіки, тож регуляторний вплив держави на учасників таких відносин потребує оптимізації.

Крім того, належна організація управління фізкультурно-спортивною сферою неможлива без всебічного вивчення впливу держави як соціального менеджера на суспільні відносини, розгляду функцій Міністерства молоді і спорту України, наявного й перспективного управлінського інструментарію в цій сфері. Обрання нашою державою європейського вектору розвитку обумовило запровадження в нашій країні міжнародно-правових стандартів щодо створення безпекового середовища в досліджуваній сфері. Спираючись на те, що в сучасній українській юридичній доктрині відсутні комплексні наукові розвідки з наведеної проблематики, дана дисертаційна робота набуває особливої теоретичної й прикладної актуальності.



Питанням розвитку сфери фізичної культури та спорту були присвячені дослідження фахівців державного управління та фізичного виховання й спорту, про що свідчать дисертації Ю. П. Мічуди «Функціонування та розвиток сфери фізичної культури та спорту в умовах ринку» (2008), С. О. Стадник «Організаційно-управлінські умови діяльності училищ фізичної культури в Україні» (2012), І. Л. Гасюка «Механізми державного управління фізичною культурою та спортом в Україні» (2013), І. В. Шевчук «Механізми державного управління у сфері фізичної культури і спорту на регіональному рівні» (2015) та ін.

Окремі проблеми управління фізичною культурою і спортом привернули увагу і вчених-юристів. Різні правові аспекти державного управління фізичною культурою і спортом знайшли відображення в роботах С. В. Алексеєва, М. Г. Вулаха, А. П. Душаніна, М. А. Журби, С. А. Іщенко, А. П. Скрипника, та ін. Особливо важливими для розвитку науки адміністративного права стали: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Г. Ю. Бордюгової «Міжнародне спортивне право як основа для формування національної галузі права «Спортивне право України» (2009), докторські дисертації І. М. Чемакіна «Адміністративно-правові проблеми організації фізичного виховання в СРСР» (1990), С. М. Братановського «Управління фізичною культурою і спортом в умовах реформ (організаційно-правові проблеми)» (1997), С. А. Іщенко «Організаційно-правові проблеми управління громадськими об'єднаннями в російському і міжнародному спортивному русі» (2001), І. І. Сенчука «Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» (2012) та ін.

Однак згадані наукові роботи написані на певних етапах розвитку радянської та української системи державного управління, у тому числі й сферою фізичної культури та спорту, а тому ґрунтовне і всебічне

дослідження сучасних адміністративно-правових механізмів управління фізичною культурою та спортом в Україні є необхідним і своєчасним.

**Зв'язок роботи з науковими програмами.** Дисертацію виконано на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до Комплексної цільової програми № 0111U000966 «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні». Тему роботи затверджено рішенням вченої ради Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого від 18 грудня 2009 р. (протокол № 6).

**Мета і завдання дослідження.** Мета роботи полягає у визначенні сутності й особливостей організаційно-правових засад управління фізичною культурою та спортом в Україні, отриманні нових результатів у вигляді наукових висновків щодо подальшого розвитку управлінських процесів у цій сфері, а також напрацюванні відповідних наукових пропозицій та практичних рекомендацій.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення наступних завдань:

- з'ясувати суть понять «фізична культура» та «спорт», як об'єктів управлінської діяльності;
- проаналізувати історію становлення центральних органів виконавчої влади у сфері управління фізичною культурою та спортом в Україні;
- виокремити законодавчі засади державного управління фізичною культурою та спортом через призму формування державної соціальної політики;
- розкрити поняття, вказати складники, функції та інструментарій управління фізичною культурою та спортом;

- визначити загальні засади контролю (нагляду) у сфері фізичної культури та спорту, як засобу забезпечення законності в цій царині;
- встановити пріоритетні напрями контролю у сфері фізичної культури та спорту й розкрити їх зміст;
- розробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення організаційно-правових засад управління фізичною культурою та спортом в Україні.

*Об'єктом дослідження* виступають суспільні відносини у сфері управління фізичною культурою та спортом.

*Предмет дослідження* становлять організаційно-правові засади управління фізичною культурою та спортом в Україні.

**Методи дослідження.** Для досягнення мети і виконання завдань використовувався комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, які застосовуються у правовій науці.

Звернення до діалектичного методу забезпечило вивчення інструментарію державного управління сферою фізичної культури та спорту з позиції цілісності й взаємопов'язаності його окремих елементів. Системно-структурний метод став у нагоді при характеристиці стадій контрольно-наглядових проваджень. Статистичний метод дав змогу встановити наявні демографічні тенденції в Україні, а також стан здоров'я нації. Методи моделювання й абстрагування допомогли опрацювати науково-теоретичні засади планування й прогнозування у сфері фізичної культури та спорту, здійснення інших управлінських функцій з метою вдосконалення їх правового забезпечення. Метод узагальнення дозволив, базуючись на окремих положеннях законодавчих актів, запропонувати підстави класифікації як суб'єктів цієї сфери, так і нормативно-правових та індивідуальних актів Міністерства молоді та спорту України, тощо, а також сформулювати науково обгрунтовані висновки й рекомендації прикладного характеру.

Задля забезпечення об'єктивності й всебічності проведеного дослідження і достовірності отриманих результатів вказані методи використовувалися комплексно.

Нормативно-правову та інформаційну основу дисертації склали: Конституція України, закони «Про фізичну культуру і спорт» (далі – Закон), «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про підтримку олімпійського, паролімпійського руху та спорту вищих досягнень», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у господарській діяльності в Україні» та ін., європейські конвенції «Про запобігання насильству та хуліганській поведінці глядачів під час спортивних заходів, зокрема, футбольних матчів» від 19.08.1985 р., «Про комплексний підхід до питань безпеки, охорони та послуг під час футбольних матчів» від 03.07.2012 р. та ін., а також законодавство окремих іноземних держав.

Загальнотеоретичною базою слугували наукові праці вітчизняних і зарубіжних правників з теорії права, конституційного, адміністративного та фінансового права, а саме: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, С. С. Алексеева, Г. В. Атаманчука, Д. Н. Бахраха, І. Л. Бачило, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, В. М. Гаращука, В. М. Горшеньова, М. П. Кучерявенка, О. А. Лукашової, В. Я. Малиновського, Н. П. Матюхіної, Р. С. Мельника, М. П. Рабіновича, О. П. Рябченко, Ю. А. Тихомирова та інших.

Емпіричне підґрунтя дослідження становлять нормативно-правові акти, інші документи і матеріали, які регулюють управлінські відносини у сфері фізичної культури та спорту, передусім, видані міністерствами у справах молоді та спорту, освіти і науки, охорони здоров'я та ін., а також фізкультурно-спортивними установами й організаціями протягом 2017 – 2018 р.р.

**Наукова новизна положень дисертації** полягає в тому, що представлена робота є одним з перших досліджень організаційно-правових засад управління фізичною культурою та спортом в Україні на сучасному етапі державотворення. Найбільш значущими результатами, що розкривають новизну дисертаційної роботи, можна вважати такі положення, висновки і пропозиції:

*уперше :*

- визначено правові засади управління фізичною культурою та спортом в Україні з урахуванням особливостей сучасного етапу державотворення. Зазначено, що ці засади складаються як із актів органів законодавчої, виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, так і з актів громадських, комерційних та інших організацій, що мають відношення до сфери фізичної культури та спорту, а також міжнародних актів у цій сфері. Наявність такої кількості регуляторів ускладнює правозастосовну діяльність й потребує систематизації шляхом прийняття Основ законодавства України про фізичну культуру і Спортивного кодексу України;

- на підставі сучасних досягнень науки адміністративного права розкрито сутність вітчизняного нормативного інструментарію управління фізичною культурою та спортом (адміністративний (індивідуальний) акт; акт-дія; адміністративний договір; план; нормативно-правовий акт), з урахуванням особливостей сфери правового регулювання здійснено їх класифікацію;

- спираючись на теоретичне дослідження нормативно-правових та індивідуальних актів Мінмолодьспорту України, запропоновано поділяти їх за такими критеріями: 1) за змістом – на організаційно-забезпечувальні; кадрово-забезпечувальні та статусно-забезпечувальні; 2) за часом дії – стратегічні, перспективні та поточні;

- запропоновано суб'єктів сфери фізичної культури і спорту поділяти: на засновників і користувачів фізкультурно-оздоровчими та іншими послугами, а також розрізняти їх за метою їх діяльності та за категоріями учасників (фізичні чи юридичні особи); визначено особливості їх правового статусу.

*Удосконалено:*

- класифікацію публічних управлінських відносин, які виникають у сфері фізичної культури і спорту між органами виконавчої влади (далі – ОВВ) та іншими суб'єктами. Зокрема, їх доповнено відносинами: 1) ОВВ з органами місцевого самоврядування та органами місцевого самоврядування між собою; 2) ОВВ з підприємствами та установами, що знаходяться (або не знаходяться) у комунальній власності; 3) ОВВ з об'єднаннями громадян; 4) ОВВ з територіальними громадами; 5) ОВВ з громадянами;

- підходи до класифікації адміністративних договорів за формою (договір, угода, протокол і меморандум) та змістом (сприяння роботі громадським і неприбутковим організаціям, які діють у сфері фізичної культури та спорту; формування замовлень на кадрове забезпечення об'єктів фізичної культури та спорту; співробітництво територіальних громад; державно-приватне партнерство та ін.);

- перелік пріоритетних напрямків державного контролю у сфері фізичної культури та спорту, до яких, зокрема, віднесено фінансовий, контроль за безпечним споживанням оздоровчо-спортивних послуг, користуванням об'єктами фізичної культури та спорту; антидопінговий та антикорупційний контроль.

*Набули подальшого розвитку:*

- наукове обґрунтування необхідності подальшого удосконалення системи управління в досліджуваній сфері, що можливо завдяки

виокремлення особливостей адміністрування фізичною культурою й масовим спортом та спортом вищих досягнень;

- підходи до забезпечення таких заходів контролю, як контроль за безпечним споживанням оздоровчо-спортивних послуг, користуванням об'єктами фізичної культури та спорту, контроль за стандартизацією й ліцензуванням діяльності суб'єктів господарювання в цій сфері.

За результатами проведеного дослідження сформульовано низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до Законів України: «Про фізичну культуру і спорт», «Про ліцензування видів господарської діяльності», Бюджетного кодексу України та ін.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, пропозиції та рекомендації сприятимуть подальшому вдосконаленню організаційно-правових засад управління фізичною культурою та спортом в Україні.

Викладені в роботі положення і висновки можуть бути використані в:

- *навчальному процесі юридичних закладів вищої освіти* – при підготовці навчальних програм, відповідних курсів і спецкурсів, написанні підручників і навчальних посібників із дисципліни «Адміністративне право» та ін.,

- *науково-дослідній сфері* – у процесі подальшого дослідження теоретико-правових питань, пов'язаних із встановленням особливостей управління фізичною культурою та спортом, у тому числі й у науково-дослідній роботі студентів;

- *нормотворчості* – при опрацюванні проектів нормативно-правових актів, систематизації й удосконаленні законодавства у сфері фізичної культури та спорту тощо.

**Апробація результатів дослідження.** Дисертацію виконано на кафедрі адміністративного права Національного юридичного

університету імені Ярослава Мудрого, обговорено на засіданні кафедри, схвалено нею та рекомендовано до захисту. Основні положення роботи були предметом обговорення на Міжнародному науково – практичному семінарі «Громадянське суспільство і права людини» (м. Харків, 9 грудня 2010 р.); Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 10-річчю Полтавського юридичного інституту «Особистість. Суспільство. Право» (м. Полтава, 15 березня 2012 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених «Юридична осінь 2016 р.» (м. Харків, 15 листопада 2016 р.) та ін.

**Публікації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у 5 наукових статтях, з яких 3 статті – у наукових фахових виданнях України, 2 – у виданнях іноземних держав, а також у тезах 9 наукових доповідей.

**Структура та обсяг дисертації** обумовлені предметом, метою і завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять 7 підрозділів і 2 пункти, висновків, списку використаних джерел (298 найменувань) та додатку. Загальний обсяг рукопису дисертації становить 227 сторінок, з яких основний текст – 188 сторінок, список використаних джерел – 39 сторінок.



## **РОЗДІЛ 1 ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ В УКРАЇНІ**

### **1.1. Фізична культура і спорт як об'єкти управління**

В теорії державного управління під об'єктом управління зазвичай розуміють систему, яка підпорядкована владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють, яка знаходиться під владним впливом [114, с. 125]. Розділ II Закону України «Про фізичну культуру і спорт» [232] суб'єктами сфери фізичної культури і спорту називає спортивні клуби, дитячо-юнацькі спортивні школи, спеціалізовані навчальні заклади спортивного профілю, школи вищої спортивної майстерності, центри олімпійської підготовки, фізкультурно-одоровчі заклади, фізкультурно-спортивні товариства, спортивні федерації, громадські організації у цій сфері тощо. Розділ III цього ж Закону вказує такі об'єкти управління, як фізична культура, а Розділ IV – спорт. У свою чергу, зазначені об'єкти є складними й багатопрофільними, що містять в собі інші об'єкти, наприклад, фізична культура у сфері освіти, фізкультурно-оздоровча діяльність, дитячий спорт, спорт вищих досягнень тощо. І. А. Гасюк обгрунтовано вказує, що фізична культура і спорт як галузь виробництва фізкультурно-оздоровчих послуг, сприяє мінімізації економічних втрат у галузях господарства шляхом зменшення деструктивного впливу на здоров'я особистості негативних факторів оточуючого середовища та шкідливих звичок. Вона є провідним фактором, який утворює підґрунтя до збільшення тривалості життя та працездатного віку населення [52, с. 106]. Звідси випливає, що в процесі заняття фізичною культурою і спортом реалізується право особи на здоров'я.

Так, ст. 12 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р. [129] закріплює зобов'язання держав-членів визнавати право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного та психічного здоров'я. У Статуті (Конституції) Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВОЗ) фізичне здоров'я визначається як стан повного фізичного, психічного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб і фізичних вад [276]. Аналогічне положення відтворене і у ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я [148]. Таким чином, здоров'я населення в цілому відображає показник цивілізованості держави й відбиває соціально-економічне становище суспільства.

З найдавніших часів в людині розрізняли тіло та душу: тіло – як матеріальний складник, а душу – як нематеріальний. Ці блага у своїй єдності й створюють людину, особистість. Це добре розумілося ще у Давній Греції, де в основу системи освіти та виховання було покладено синтез розумового й фізичного удосконалення, як запоруку повного, всебічного розкриття здібностей людини. Про значення фізичної культури у Давній Греції свідчить, наприклад, те, що людину, яка не вміла ані писати, ані плавати, грекі вважали «тілесним та розумовим калікою, людиною некультурною», а Сократ (469-399 р.р. до н. е.) стверджував, що «Було б потворним через власне незнання зробитися старим настільки, щоб навіть не бачити по самому собі, яким здатне бути людське тіло у повній своїй красі та силі» [157, с. 29]. У стародавні часи Олімпійські та інші ігри виконували багато соціально-значущих функцій, важливіша з яких складала забезпечення сприятливого міжнародного (міждержавного) клімату. Зокрема, відомо, що у античній Греції під час Олімпійських ігор оголошувалася екехерія (священне перемир'я), припинялися війни між сусідами, які постійно ворогували [292].

Здоров'я людини відноситься до нематеріальних благ, які є ідеальними, нерозривно пов'язаними із самим поняттям особи (особисті блага) [74, с. 60]. Більшість вчених розглядають нематеріальні блага в якості цінностей, невідчужуваних від особи та таких, що визначають природню й соціальну сутність людини [113, с. 12–13].

Традиційно поняття «благо» активно використовується у літературі в якості характеристики об'єктів цивільного права [36]. Зокрема, наголошується, що такі блага позбавлені майнового змісту, проте нерозривно пов'язані із суб'єктом права, визнані державою та потребують правової охорони [266, с. 212]. Таким чином, зазначене благо має величезне значення не тільки для кожної людини, а й для держави та суспільства в цілому. Тож йдеться про поєднання суб'єктивного інтересу з публічним інтересом: з одного боку, здоров'я, як благо, є умовою самого існування особи, без нього неможливе її фізичне існування, соціалізація, участь у суспільному житті. Кожна людина має природне невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я, одним із напрямків реалізації якого є запровадження здорового способу життя. З цією метою держава має заохочувати діяльність, яка сприяє зміцненню здоров'я кожного й розвитку фізичної культури та спорту. Одночасно наукові розвідки останнього часу у сфері фізичної культури і спорту дозволяють розглядати її (фізичну культуру, Л. Романенко.) як інвестицію у людський капітал; наголошується на прямому зв'язку між впливом фізичної культури і спорту на стан соціально-економічного розвитку суспільства, його благополуччя тощо [293, с. 88; 93; 281].

Стаття 3 Конституції України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. А права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Через це держава

відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. П. М. Рабінович та М. І. Хавронюк в аспекті наведеного цілком слушно звертають увагу на нетотожність понять «утвердження» і «забезпечення» прав і свобод людини. На їх думку, утвердження прав і свобод людини означає їх визнання державою. Воно може здійснюватися різними шляхами й засобами: виголошення в деклараціях, заявах, закріпленням прав людини у Конституції, інших законах; участю у підготовці і прийнятті міжнародних документів щодо прав людини, приєднанням до відповідних міжнародних договорів, їх ратифікацією тощо. В свою чергу, забезпечення прав і свобод людини – це створення умов для здійснення її прав і свобод. Воно включає такі три елементи (напрями) державної діяльності: сприяння реалізації прав і свобод людини (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій); охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема, юридичних, для попередження, профілактики правопорушень); захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності) [236, с. 96–97]. Зазначене цілком кореспондується зі сферою фізичної культури і спорту.

Для дослідження засад державного управління фізичною культурою та спортом важливе значення має з'ясування та правильне розуміння основних, вихідних категорій та понять, які застосовуються у даній сфері. Йдеться, перш за все, про такі поняття, як «фізична культура» та «спорт», які виступають об'єктами управління. Вочевидь, що фізична культура є складником (елементом) загальної культури і охоплює частину людської діяльності, спрямованої на удосконалення людиною своєї власної природи, як частини світу природи взагалі, шляхом безпосереднього впливу на тілесну й духовну субстанції з

метою становлення, розвитку та удосконалення своїх якостей, здатностей та можливостей. Як частина загальної культури, фізична культура є однією із сфер соціальної діяльності, спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних здібностей як окремої людини, так і населення в цілому (суспільне здоров'я). Основними показниками стану розвитку фізичної культури у суспільстві є рівень здоров'я та фізичного розвитку населення, ступінь її використання у сфері виховання та освіти. Так, ст. 7 Закону «Про фізичну культуру та спорт» (далі – Закон) визначає, що перелік таких показників затверджує Міністерство молоді та спорту України (далі – Мінмолодьспорт). До такого переліку, зокрема, включаються показники рівня: 1) фізичного здоров'я різних груп населення; 2) залучення: а) громадян до занять масовим спортом; б) інвалідів до занять фізкультурно-спортивною реабілітацією; в) дітей та молоді, у тому числі дітей та молоді з інвалідністю, до занять у дитячо-юнацьких спортивних школах; 3) досягнень спортсменів України на міжнародних спортивних змаганнях, передусім, Олімпійських, Паралімпійських та Дефлімпійських іграх, Глобальних іграх спортсменів з порушенням інтелекту; Всесвітніх іграх з неолімпійських видів спорту; 4) забезпеченості кадрами сфери фізичної культури і спорту; 5) фінансового та матеріально-технічного забезпечення сфери фізичної культури та спорту; 6) створення умов для доступу інвалідів до спортивних споруд. Впадає в око, що зазначені показники становлять кількісні ознаки стану розвитку фізичної культури у суспільстві, тож відсутні показники, які характеризують якісні зміни, що мають відбуватися у суспільстві у досліджуваній сфері.

Слід зазначити, що здоров'я населення є основною ознакою або властивістю людської спільноти, її природного стану. Воно відображає індивідуальні пристосовні реакції кожного члена суспільства та

здатність усієї спільноти у конкретних умовах найбільш ефективно здійснювати власні соціальну та біологічні функції. Якість здоров'я населення характеризує життєздатність усього суспільства як соціального організму, та його можливості безперервного гармонійного зростання та соціально-економічного розвитку, а також слугує найбільш яскравим та всеохоплюючим показником умов життя [234, с. 167–168].

Свого часу Енциклопедичний словник російського бібліографічного інституту «Гранат» визначав фізичну культуру як сукупність умов, які створюють, підтримують та дозволяють спрямовувати на певні цілі здоров'я та фізичні сили членів суспільства. Наголошувалося, що фізичне виховання має з початку проводитися із самого народження в сім'ї, а потім продовжуватися поза сім'єю під контролем суспільства й відповідати меті, якій слідує суспільство [295].

Стаття 1 Закону надає легальне визначення фізичної культури як діяльності суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямованої на забезпечення рухової активності людей з метою їх гармонійного, передусім фізичного, розвитку та ведення здорового способу життя.

Таким чином, можна зазначити, що фізична культура базується як на матеріальних, так і на духовних засадах, на поєднанні біологічного та соціального в людині, яке знаходить свій прояв у руховому (акцент робиться на фізичну природу людини) та інтелектуальному (акцент робиться на формуванні спеціальних знань та вмінні їх використовувати з метою самоудосконалення) складниках фізичної культури. Як вбачається, таке багатогранне явище як фізична культура складається щонайменше з двох компонент – матеріальної (засоби, спрямовані на розвиток рухової активності людини – спортивні споруди, інвентарь, спеціальне спорядження, обладнання, медичне забезпечення тощо) та змістовної (види спорту, комплекси фізичних вправ, етичні та правові норми, які регулюють поведінку людей у зазначеній сфері тощо).

Результатом діяльності у фізичній культурі є фізична підготовленість та ступінь удосконалення рухових умінь та навичок, високий рівень розвитку життєвих сил, спортивні досягнення, моральний, естетичний, інтелектуальний розвиток [6, с. 66]. Не можна оминати й розвиток таких вольових якостей людини внаслідок фізкультурно-оздоровчої діяльності, як упертість у досягненні цілі, самовладання, витримка, здатність концентрувати увагу, ініціативність тощо, що свідчить про удосконалення біосоціальної цілісності особи. Наголошується, що метою фізичної культури є розвиток та зміцнення організму, виконання певних вправ на змаганнях; системи організації та проведення змагань й учбово-тренувальних занять із різних комплексів таких вправ [38, с. 1426].

Складниками фізичної культури є: 1) оздоровчо-реабілітаційна культура (використання фізичних вправ в якості засобу лікування захворювань та поновлення функцій організму, порушених або втрачених через хвороби, травми, перевтомлення тощо), 2) фонові види культури (гігієнічна та рекреативна фізична культура); 3) професійно-прикладна фізична культура.

Формування знань, вмінь та навичок цілеспрямованого та ефективного використання засобів фізичної культури здійснюється в процесі фізичного виховання. Стаття 1 Закону серед напрямів фізичної культури називає фізичне виховання різних груп населення, яке пов'язане з 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.

З іншого боку, як органічна частина загального виховання, фізичне виховання за своєю суттю є соціально-педагогічним процесом, спрямованим на зміцнення здоров'я, розвиток форм і функцій організму

людини. Наприклад, Державний стандарт початкової освіти, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 р. за № 87, наголошує, що вимоги до обов'язкових результатів навчання визначаються з урахуванням компетентнісного підходу, а громадські і соціальні компетентності пов'язані з ідеями прав людини, здорового способу життя, дбайливим ставленням до свого здоров'я й здорового способу життя – належать до ключових компетентностей здобувачів освіти (п. 6, 7, 9 та ін.) [65]. В цьому документі також зазначено, що метою соціальної та здоров'язбережувальної освітньої галузі є, зокрема, формування соціальної компетентності через застосування моделі здорової та безпечної поведінки, збереження власного здоров'я та здоров'я інших осіб (п.17).

Слід також зазначити, що система фізичного виховання є типом соціальної практики, що склалася у державі, основною функцією якого є організація та управління діяльністю із фізичного удосконалення громадян, запровадження здорового способу життя. Для розуміння суті фізичної культури, механізмів її функціонування та призначення у житті суспільства не аби яке значення мають поняття фізичного розвитку та фізичної досконалості. Перше характеризується біологічним процесом становлення, зміни природних морфологічних та функціональних властивостей організму протягом життя людини (довжина, маса тіла, окружність грудної клітини, сила, швидкість, витривалість тощо). Показники фізичного розвитку мають велике значення для оцінки якості життя того чи іншого суспільства, його розвитку. Рівень фізичного розвитку поряд з такими демографічними показниками, як народжуваність, захворюваність та смертність є одним із основних показників соціального здоров'я суспільства [61, с. 140]. Стаття 2 Міжнародної хартії фізичного виховання від 21.11.1978 р. [122] наголошує, що фізичне виховання і спорт, як важливі аспекти освіти та



культури, мають розвивати у кожної людини схильності, волю та витримку й сприяти її повному включенню у суспільство. Безперервність занять фізичною культурою та спортом має забезпечуватися протягом усього життя в рамках безперервної та демократизованої освіти. Як підкреслюється у зазначеній нормі, на рівні окремих осіб фізичне виховання і спорт сприяють збереженню та покращенню здоров'я, розумному проведенню вільного часу та дають людині можливість краще переносити незручності сучасного життя. На рівні суспільства вони збагачують суспільні відносини та розвивають спортивний дух (чесна гра), який за межами самого спорту є необхідним для життя у суспільстві.

Різновидом фізичного виховання є фізична підготовка. Стаття 1 Закону визначає фізичну підготовку як складову фізичного виховання різних груп населення, яка полягає у формуванні рухових умінь та навичок людини, розвитку її фізичних якостей і здібностей з урахуванням особливостей професійної діяльності.

Найвищим рівнем фізичного розвитку є фізична досконалість як результат повноцінного процесу фізичного виховання. Вона передбачає високий рівень здоров'я, біологічної надійності організму, його морфофункціональних систем, максимальне розкриття спадкових можливостей тощо. Як одне із фундаментальних засад особистості, фізична досконалість людини забезпечує її можливість для активної соціально-значущої діяльності. Тож не випадково, серед іншого, ст. 49 Конституції України зобов'язує державу дбати про розвиток фізичної культури і спорту.

Таким чином, можна зазначити, що поняття «фізична культура» як об'єкт управління, є складним та багатогранним й характеризується як відносинами публічного, так і приватного характеру, а саме: держава, її органи і посадові особи мають створити та забезпечити відповідні умови

для реалізації особою права на здоров'я, як одного із фундаментальних прав людини.

В системі понять досліджуваної нами сфери особливе місце займає термін «спорт», зміст якого протягом певного часу набував різного забарвлення. Так, на початку ХХ ст. словом «спорт» позначалися будь-які заняття взагалі, які мали на меті задоволення або розвагу, втім не вигоду. Наголошувалося також, що користь спорту полягає в тому, що він «відволікає молодь від проведення пагубно для здоров'я та моральності вільного часу» [294].

З часом уяви про спорт змінювалися, втім дослідник-правознавець С. В. Алексєєв, аналізуючи це поняття, дійшов висновку про відсутність його загально визнаного визначення [5, с. 76]. Наприклад, Спортивна хартія Європи під спортом розуміє «усі форми фізичної активності, які через епізодичну або організовану участь спрямовані на вираження або удосконалення фізичного та розумового стану, формування соціальних відносин чи досягнення результатів у змаганнях усіх видів» [260]. Тобто наголос зроблено на удосконаленні не лише фізичного, а й розумового стану людини завдяки заняттям спортом. В інших джерелах знаходимо, що термін «спорт» (від англ. sport, скорочене disport, що означає розвагу, гру) потрапило у мови різних народів для позначення фізичних вправ, які мають на меті розвиток та зміцнення організму [285, с. 398]. Таке ж саме визначення спорту міститься у Великому тлумачному словнику української мови [43, с. 1178; 38, с. 1251] та інших джерелах. Сучасні Спортивні кодекси, які прийняті у низці країн світу, регулюють доволі широке коло правовідносин у цій сфері. Так, Спортивний кодекс штата Арізона (США) має Титул 5 «Розваги та спорт», який містить глави: «Перегони, кінські та собачі перегони», «Бокс та спарінг», «Навігація та водні види спорту», «Гри Бінго», «Державна лотерея», «Азартні ігри у індіанських

резерваціях», «Лижний спорт», «Управління туризмом та спортом», «Зони відповідальності спортивної організації» [258, с. 12–22].

Стаття 1 Закону визначає спорт як діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямовану на виявлення та уніфіковане порівняння досягнень людей у фізичній, інтелектуальній та інших підготовленостях шляхом проведення спортивних змагань та відповідної підготовки до них. Таким чином, від фізичної культури спорт відрізняється тим, що у ньому є обов'язкова присутність змагальної компоненти (порівняння досягнень), і він переважно пов'язаний із професійною діяльністю людини. Головною (ключовою) функцією держави у цій сфері є підтримка і розвиток усіх видів спорту (дитячого, юнацького, резервного, вищих досягнень, ветеранського, олімпійського, осіб з інвалідністю та ін.).

Спорт поділяється на: дитячий спорт, дитячо-юнацький спорт, резервний спорт, спорт вищих досягнень, професійний спорт, спорт ветеранів, олімпійський спорт, неолімпійський спорт, службово-прикладний та військово-прикладний спорт, спорт осіб з інвалідністю тощо. У масовій свідомості спорт сприймається як самостійна та самодостатня сфера життя сучасного суспільства. З поміж інших соціальних феноменів він займає місце поряд з такими важливішими явищами, як культура і освіта. Втім, як слушно наголошує Ю. Мазуров, склалася парадоксальна ситуація: найсоціалізованіші феномени сучасності – культура та спорт – не мають загально визначених визначень, у чому виявляється їхня онтологічна близькість [117, с. 61]. Вважаємо, що межі між такими поняттями є нестійкими, оскільки зазначена діяльність може постійно змінюватися, передувати одна одній та слідувати за нею. До того ж сучасні погляди на ці явища свідчать про їх різне змістовне наповнення. Ми ж у нашому дослідженні будемо використовувати легальні поняття фізичної культури і спорту.

Звідси випливає, що загальним об'єктом управління сферою фізичної культури і спорту виступає соціально-культурна сфера, яка охоплює вплив на таке нематеріальне благо, як здоров'я. Особливими об'єктами слід вважати фізичну культуру і спорт, які у свою чергу є складними і багатокомпонентними утвореннями. В якості додаткових – є фізичне здоров'я нації в цілому та окремих членів суспільства. Безпосередніми об'єктами управління виступають суб'єкти сфери фізичної культури і спорту – учасники адміністративних правовідносин.

## **1.2. Законодавчі засади управління фізичною культурою та спортом**

Становлення України як демократичної правової держави соціального спрямування, її інтегрування до світової спільноти потребують створення законодавчих засад функціонування ефективної системи державного управління в усіх сферах людської життєдіяльності, у тому числі й у тій частині соціальної сфери, яка спрямована на забезпечення суспільного здоров'я нації, оновлення змісту діяльності органів публічного адміністрування в цій царині.

Виходячи з особливостей сфери фізичної культури та спорту, держава має вибудовувати дієвий алгоритм свого впливу на цю сферу, застосовуючи ідеологічні, політичні, правові, економічні, адміністративні й інші важелі з метою вдосконалення показників якості життя (збільшення тривалості життя, стандартизована та материнська смертність, втрачені роки потенційного життя, рівень захворюваності, тимчасова втрата працездатності, інвалідність тощо) [234, с. 168]. Йдеться, перш за все, про засади державної соціальної політики у сфері фізичної культури та спорту, як важливого напрямку забезпечення здоров'я й соціальної активності громадян, як складника державної соціальної (гуманітарної) політики. Адже за дослідженнями вчених, здоров'я людини залежить від: стану медицини – на 10%, впливу екологічних чинників – на 20-25 %, генетичних чинників – на 20%, умов і способу життя – на 50%. [139, с. 41]. Звідси випливає, що основним завданням державної політики у сфері фізичної культури та спорту є створення умов для забезпечення здорового способу життя кожного громадянина, що в цілому визначає рівень життєдіяльності українського суспільства. Тож зазначений напрям є пріоритетним серед інших функцій держави, навколо якого мають концентруватися (обертатися) усі інші її функції. Підтвердженням цього слугують положення ст. 3

Основного Закону, де у стислому вигляді сформульовані загальні засади державної політики в усіх сферах суспільного життя, зокрема і в соціальній сфері, а також положення ст. 49 Конституції України, відповідно до яких держава має дбати про розвиток фізичної культури і спорту.

Загально визнано, що політика є мистецтвом управління державою, веденням державних справ та сутністю органів державної влади. Державне управління набуває політичного характеру, якщо зачіпає інтереси соціальних груп. В свою чергу, науково аргументовані внутрішня та зовнішня політика виробляється на основі ясної ідеології, національної ідеї та має базуватися на міцному правовому фундаменті [256, с. 178]. Звідси випливає взаємозалежність між законодавчими засадами управління сферою фізичної культури та спорту й державною соціальною політикою в цій царині.

Загальні засади внутрішньої і зовнішньої політики України, відповідно до пункту 5 ч.1 ст.85 Конституції визначаються Верховною Радою України шляхом: 1) прийняття законів; 2) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, здійснення контролю за його виконанням, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; 3) затвердження загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, охорони довкілля тощо; 4) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище держави; 5) розгляду і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; 6) надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України тощо.

Розглянемо ці питання докладніше. На Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), як найвищий орган в системі виконавчої влади, покладається здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України

(ст.116 Конституції України). Йдеться, зокрема, про вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечення проведення соціальної політики шляхом розроблення та здійснення загальнодержавних програм соціального розвитку нашої держави; розроблення проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення його виконання тощо.

Як вже зазначалося, сфера фізичної культури і спорту відноситься до соціальної (гуманітарної), на яку спрямована, власне, державна соціальна політика, яка поєднує заходи щодо створення кожному громадянину умов, які дозволяють працюю підтримувати власний добробут, посилення адресного соціального підтримання з боку держави недостатньо захищених верств населення та має формуватися на засадах поєднання принципів платності та безоплатності послуг, у тому числі у сфері фізичної культури та спорту. В розвиток зазначених конституційних положень ст. 20 Закону «Про Кабінет Міністрів України» визначає такі основні повноваження КМУ у сфері соціальної політики, охорони здоров'я, спорту: 1) забезпечення проведення державної політики у сфері фізичної культури і доступності для громадян фізкультурно-оздоровчих послуг фізкультурно-оздоровчих закладів; 2) забезпечення розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку спорту. Звідси вбачаються різні підходи до формування завдань та реалізації засад державної політики як у сфері фізичної культури, так і у сфері спорту, що за своєю суттю є різними самостійними об'єктами державного управління.

Безпосереднє забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері фізичної культури та спорту покладається на Міністерство молоді та спорту України (ст.6 Закону).

Стаття 4 Закону «Про фізичну культуру та спорт» визначає, що державна політика у сфері фізичної культури і спорту ґрунтується на засадах: 1) *визнання*: ( тобто, утвердження – Л.Р.): а) фізичної культури і спорту як пріоритетного напрямку гуманітарної політики держави та безперечно, фізичної культури як важливого чинника всебічного розвитку особистості і формування здорового способу життя; б) спорту як важливого чинника досягнення фізичної та духовної досконалості людини і разом з тим (!) формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного міжнародного іміджу держави; 2) *забезпечення*: а) гуманістичної спрямованості та пріоритету загальнолюдських цінностей, справедливості, взаємної поваги та гендерної рівності; гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури та спорту; б) безпеки життя та здоров'я осіб, які займаються фізичною культурою і спортом так само, як і учасників та глядачів спортивних і фізкультурно-оздоровчих заходів; в) підтримки громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості; г) різноманітності, високої якості та доступності фізкультурно-спортивних послуг для громадян; д) умов для підтримки напрямів фізичної культури і спорту; 3) *сприяння*: безперервності та послідовності занять фізичною культурою і спортом громадян різних вікових груп; 4) *утвердження*: етичних та моральних цінностей фізичної культури і спорту; 5) *створення*: умов для соціального та правового захисту громадян у сфері фізичної культури і спорту та безумовно, орієнтування на сучасні міжнародні стандарти у сфері фізичної культури і спорту. Розглянемо ці питання докладніше.

Беззаперечно, що концентроване відображення сутності держави знаходить своє втілення у політиці, яка нею проводиться, і являє сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються державою, та засобів, які при цьому використовуються. В літературі наголошується, що зміст державної політики багато в чому визначає зміст та технологію



державного управління [12, с. 81]. Основу такої політики складають відповідні орієнтири, які мають відображати загальний публічний інтерес, який складається із множини суб'єктивних інтересів і потреб, розпізнаних, з'ясованих та закріплених правовими засобами. В ідеалі, як цілком слушно вказує Г. В. Атаманчук, державна політика являє собою оптимальний синтез об'єктивних тенденцій суспільного розвитку та переважних суб'єктивних суджень людей про свої інтереси у ньому [12, с. 82]. Тому, на думку К. Поппера, у політиці важливі не стільки особисті думки, скільки юридичне оформлення політичних проблем [177, с. 189]. Тож не випадково свого часу Г. Ф. Шершеневич, торкаючись питань рушійної сили державної політики, наголошував, що таким є загальний інтерес, який у непоодиноких випадках є інтересом володарюючих, і чим далекооглядніше останні, тим краще вміють вони узгоджувати свої приватні інтереси із загальним інтересом. В підсумку вчений зробив висновок, що в основу консенсуального інтересу покладений «інстинкт політичного самозбереження» [289, с. 244].

Відомий філософ Жак Маритен у своїй роботі «Людина та держава» ще у 1949 р. підкреслював, що держава представляє собою ту частину, яка спеціалізується на інтересах цілого... Людина, як індивід, існує для політичного суспільства, а політичне суспільство існує для людини як особистості. Не людина існує для держави; навпаки – держава існує для людини [116, с. 21]. Вочевидь, що в подальшому ці та інші аналогічні погляди вчених різних сфер знань заклали підґрунтя для концепції т.з. «сервісної держави». Тож вважаємо, що саме на таких засадах має вибудовуватися державна політика в усіх сферах суспільного життя, в тому числі і в соціальній.

Характеризуючи процес вироблення державної соціальної політики, О. В. Родіонова зазначає, що соціальна сфера виявляється у соціальній функції держави, яка здійснюється в ім'я колективного

інтересу, деякого консенсусу інтересів (консенсуальний інтерес) різноманітних соціальних груп, які складають державно-організоване суспільство. Такий інтерес представники державної влади намагаються зробити законним інтересом, що означає легальне визнання найбільш суттєвих інтересів усіх соціальних груп [244, с. 16]. Такий інтерес Ю. О. Тихомиров цілком слушно іменує «усердним інтересом» [274].

Що стосується конструктивності державної політики, на думку Г. В. Атаманчука, її завжди можна оцінювати під кутом того, наскільки вона здатна: а) забезпечувати раціональне та ефективне використання наявного ресурсного, виробничого, трудового та інтелектуального потенціалів держави; б) активізувати працю, безпосередньо пов'язану із інтересами людини та реально впливаючу на рівень та якість задоволення людських потреб; в) вимірювати умови, продуктивність та соціальну результативність праці, і, отже, вести за собою людей та створювати фактори зростання їх благополуччя [14, с. 83].

Засобом реалізації, втіленням соціальної політики у життя є стратегічні цілі, які на думку Г. В. Атаманчука, є центральним, визначальним «стовбуром» деревини цілей державного управління. Вони пов'язані із забезпеченням якості суспільства, й спрямовані на його збереження та перетворення. Стратегічні цілі розгортаються у оперативні, які фіксують крупні блоки дій щодо досягнення перших, а оперативні – у тактичні, які визначають щоденні та конкретні дії щодо досягнення перших та других цілей... «Іноді, – зазначає Г. В. Атаманчук, стратегічні цілі називають головними, а цілі, які дозволяють їх досягати – забезпечувальними» [14, с. 143–144].

Отже, реалізація державної політики відбувається шляхом втілення у життя конкретних заходів щодо досягнення поставленої мети зусиллями усіх верств населення через управлінський (організуючий) вплив органів публічного адміністрування, останні мають мобілізувати

необхідні ресурси й координувати діяльність усіх учасників такого процесу. Як слушно наголошується, основою соціальної політики є надання усім громадянам рівних можливостей забезпечення власного добробуту за умов використання необхідних інструментів, таких, як державні гарантії, соціальні стандарти, споживчі бюджети тощо. Соціальні гарантії та державні стандарти забезпечуються на законодавчій основі, яка фіксує обов'язки і відповідальність держави перед громадянами, а також громадян перед державою. Вони розробляються на відповідній правовій основі, якій слугує законодавство про прожитковий мінімум, бюджет споживання тощо. Відповідні показники щорічно розробляє Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, й вони мають враховуватися при підготовці організаційно-розпорядчих та нормативно-правових актів.

Так, за роки незалежності в Україні прийнято низку концепцій та стратегій, спрямованих на прогнозування і розвиток сфери фізичної культури і спорту, а також понад 15 законів, як загального, так і спеціального характеру, числені нормативно-правові акти в цій сфері на рівні Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади й місцевого самоврядування. За час, що сплинув, держава також ратифікувала та приєдналася до низки міжнародних конвенцій тощо. Серед них – Міжнародна конвенція про боротьбу з допінгом у спорті, прийнята ООН 19.10.2005 р. [120], Міжнародна конвенція проти апартеїду у спорті, прийнята ООН 10.12.85 р. [121], Конвенція Ради Європи проти застосування допінгу від 16.11.89 р. [10], Міжнародна конвенція ЮНЕСКО про боротьбу з допінгом у спорті від 19.10.2005 р. [120], Європейська конвенція про запобігання насильству та хуліганській поведінці глядачів під час спортивних заходів, зокрема, футбольних матчів від 19.08.85 р., [75] Європейська конвенція про комплексний підхід до питань безпеки, охорони та послуг під час

футбольних матчів від 03.07.12 р. [94], Конвенція Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями від 18.09.2014 р. [95] та ін.

Зазначені та інші документи є складниками механізму реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту. Вочевидь, що наявність такої множини регуляторів ускладнює правозастосовну діяльність, а чинний Закон «Про фізичну культуру і спорт» – не систематизує норми спортивного права. Свого часу у преамбулі Загальнодержавної цільової програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012-2016 р.р., затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 р. зазначалось, що основними причинами, що гальмують розвиток спорту в Україні є: 1) недосконала нормативно-правова база регулювання спортивних правовідносин; 2) відсутність необхідної інфраструктури для проведення міжнародних спортивних змагань; 3) відсутність уніфікованих правил функціонування спортивних організацій тощо [101]. Тож на часі систематизація спортивного законодавства шляхом прийняття Основ законодавства України про фізичну культуру і Спортивного кодексу України. Так, Основи законодавства про фізичну культуру мають складатися з таких розділів: I. Загальні положення (законодавство про фізичну культуру, основні принципи державної політики у сфері фізичної культури, пріоритети у розвитку фізичної культури; II. Права і обов'язки громадян у сфері фізичної культури; III. Діяльність у сфері фізичної культури (види діяльності, спеціальна освіта, суб'єкти надання оздоровчо-фізкультурних послуг; неприбуткові організації, меценатство); IV. Масовий спорт; V. Управління у сфері фізичної культури (повноваження державних органів, повноваження органів місцевого самоврядування, повноваження громадських об'єднань); VI. Фінансування і матеріально-технічне забезпечення фізичної культури; VII. Соціальні гарантії та

захист прав суб'єктів фізичної культури; VIII. Контроль у сфері фізичної культури.

На нашу думку, Спортивний кодекс України має містити такі розділи: 1. Спорт та види спорту. 2. Професійний спорт; 3. Державна політики у сфері спорту; 4. Правила спортивних змагань; 5. Спортивне суддівство; 6. Суб'єкти сфери спорту; 7. Міжнародне співробітництво у сфері спорту; 8. Організаційне, кадрове, фінансове забезпечення спорту; 9. Контроль у сфері спорту; 10. Порядок вирішення спортивних спорів.

Загальні засади нормативно-правового регулювання суспільних відносин у сфері фізичної культури і спорту визначені Законом «Про фізичну культуру і спорт», який за обсягом регулювання суспільних відносин у цій сфері цілком може мати значення фізкультурно-спортивної «конституції». Так цей Закон визначає загальні правові, організаційні, соціальні та економічні основи діяльності у сфері фізичної культури і спорту та регулює суспільні відносини у створенні умов для розвитку фізичної культури і спорту. В той же час порівняння з аналогічними законами інших країн свідчить про потребу його подальшого удосконалення. Наприклад, Закон Молдови «Про фізичну культуру і спорт», який було прийнято 25.03.1999 р., має більш яскраве соціальне забарвлення й насичений актуальними гарантіями забезпечення прав учасників фізкультурно-спортивних відносин. Перш за все, йдеться про важливі гарантії для спортсменів-професіоналів щодо їх інтегрування у систему освіти (ст. 17). Наприклад, учбові заклади мають забезпечити таким спортсменам звільнення від занять, продовження екзаменційних сесій, прийняття без вступних іспитів – на умовах, які оговорюються у договорі, який укладається між центральними галузевими органами у сфері фізичної культури та спорту та у сфері освіти.

Особливу увагу приділено правам іноземних громадян та осіб без громадянства: надаючи їм усю повноту прав, ст. 5 цього Закону поряд з цим обмежує їх право брати участь у складі збірних команд Республіки Молдова на міжнародних змаганнях. Не можна, нарешті, не відзначити і заборону в Молдові реклами спиртних напоїв та тютюнових виобів під час проведення фізкультурно-спортивних заходів, а також під час їх трансляції по телебаченню та радіо (ст. 4 Закону). Це свідчить про послідовне втілення у свідомість людей здорового способу життя та його пропаганду.

Стаття 26 досліджуваного Закону закріплює положення про те, що фізична культура у сфері освіти має на меті забезпечення розвитку фізичного здоров'я учнів та студентів, комплексний підхід до формування широкого використання різних способів та форм фізичного виховання та масового спорту, безперервності цього процесу протягом усього життя. Передбачено, що у загальноосвітніх та професійно-технічних учбових закладах уроки з фізичної культури є обов'язковими та проводяться не менш ніж трьох разів на тиждень. В то же час ч. 2 ст. 12 Закону Молдови містить більш розгорнуту норму: фізичне виховання є обов'язковою дисципліною з визначеною кількістю занять: а) п'ять разів на тиждень – у системі дошкільної та початкової освіти; б) чотири рази на тиждень – у системі середньої освіти; в) три рази на тиждень – у систем вищої освіти протягом усього терміну навчання. Вважаємо ці та інші положення Закону Республіки Молдова «Про фізичну культуру та спорт» варті запозиченню в Україні [250].

В Україні окремим питанням, спрямованим на врегулювання суспільних відносин, що виникають у сфері фізичної культури і спорту, присвячено низку законів. Наприклад, Закон «Про підтримку олімпійського, паралімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні» [220] регулює відносини, спрямовані на розвиток

олімпійського та паролімпійського руху в Україні, й містить положення щодо: 1) гарантування державної підтримки його учасникам; 2) сприяння створенню передумов для успішної підготовки та участі членів збірних команд України в Олімпійських, Паралімпійських іграх; 3) виховання молоді засобами спорту в дусі олімпізму; 4) залучення населення до здорового способу життя, зростання міжнародного авторитету держави. Концептуальні положення цього Закону можуть бути зведені до наступного: забезпечення розвитку олімпійського та паролімпійського руху і спорту вищих досягнень в Україні покладається на Національний олімпійський комітет України, Національний комітет спорту інвалідів України, які за своєю суттю є громадськими організаціями спортивного спрямування.

Оскільки суб'єктивні права особи можуть розглядатися через призму економічних та юридичних можливостей держави, гарантувати користування певним благом – матеріальним чи нематеріальним, Україна відповідно до ст. 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права від 16.12.66 р. зобов'язалася вжити заходів у максимальних межах своїх ресурсів з тим, щоб забезпечити поступове повне здійснення прав, які визнаються у цьому Пакті, усіма належними засобами. Зокрема, йдеться про положення ст. 12 Пакту щодо визнання права кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я. До того ж Лімбургські принципи здійснення Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, схвалені групою експертів на нараді з питань міжнародного права, яка відбулася у м. Маастрихт 2-6 червня 1996 р., наголошують, що мінімальні основні зобов'язання держави необхідно розглядати як перший крок, а не як завершення процесу здійснення прав [107].

Ці та інші положення знаходять свій розвиток у Міжнародній хартії фізичного виховання та спорту від 31.11.78 р., [122] ст. 1 якої

проголошує зайняття фізичним вихованням та спортом основним правом кожної людини й зазначає, що кожна людина має основне право на доступ до фізичного виховання та спорту, необхідне для розвитку її особистості. Таке право розвивати фізичні, інтелектуальні та моральні здібності через фізичне виховання та спорт має бути гарантовано як в рамках системи освіти, так і в інших аспектах суспільного життя, а можливості для участі у фізичному вихованні та спорті є необхідними для покращення власного фізичного стану й досягнення рівня спортивних успіхів згідно із власними здібностями.

Як держава, віднесена до числа транзитивних, тобто таких, що перебувають у перехідному періоді свого розвитку, Україна не в змозі забезпечити у повному обсязі виконання зазначених зобов'язань. Тому Закон «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [193] передбачає встановлення мінімальних соціальних норм і нормативів – показників необхідного забезпечення обслуговування потреб населення закладами фізичної культури та спорту. Так, ст.14 цього Закону до таких державних соціальних нормативів включає: 1) перелік та обсяг безоплатних послуг, які надаються населенню закладами фізичної культури, спорту, а також дитячо-юнацькими спортивними школами; 2) нормативи забезпечення населення закладами фізичної культури та спорту. Надання гарантованих обсягів обслуговування у сфері фізичної культури та спорту віднесено до інших державних соціальних гарантій (ст. 18 цього Закону) і є обов'язковим для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності (ст. 19 цього Закону).

Впадає в око, що в подальших положеннях цього Закону, присвячених фінансовому забезпеченню надання державних соціальних гарантій, питання фінансування фізкультурно-спортивних послуг взагалі



залишилися поза увагою, так само як і нормативи фінансового забезпечення цієї сфери (ст. 20-22 Закону). Більш того, ані цей Закон, ані базовий Закон «Про фізичну культуру і спорт» не визначили порядок встановлення таких гарантій та компетенцію відповідних органів державного управління. Його самоуправно взяло на себе Мімолодьспорт України (ані законами, ані Положенням про Міністерство таке повноваження йому не надано – Л.Р.) і наказом від 28.01.2013 р. за № 1 затвердило Державний соціальний стандарт у сфері фізичної культури і спорту [64]. Зокрема, у цьому джерелі соціальні нормативи визначаються як сукупність показників обов'язкового забезпечення потреб у закладах фізичної культури і спорту та отримання фізкультурно-спортивних послуг. Такі послуги надаються дитячо-юнацькими спортивними школами, центрами фізичного здоров'я населення, центрами фізичної культури і спорту інвалідів, спортивними клубами, фізкультурно-оздоровчими закладами, які незалежно від форми власності та підпорядкування повинні дотримуватися цього Стандарту. Стандарт складається з: 1) нормативів забезпечення населення закладами фізичної культури і спорту; 2) переліку, змісту та обсягів фізкультурно-спортивних послуг; 3) вимог до надання фізкультурно-спортивних послуг. Такі соціальні норми і нормативи у сфері фізичної культури та спорту включають:

забезпечення дітей та молоді віком від 6 до 18 років дитячо-юнацькими спортивними школами з розрахунку один заклад на 3000 дітей та молоді цього віку, але не менше одного закладу на одну адміністративно-територіальну одиницю (район, місто, у тому числі спеціального статусу, республіканського, обласного та районного значень, райони у містах, селища міського типу);

забезпечення центрами фізичного здоров'я населення з розрахунку не менше одного центру на одну адміністративно-

територіальну одиницю (район, місто, район у місті), у тому числі всеукраїнського, республіканського та обласного значення;

забезпечення центрами фізичної культури і спорту інвалідів з розрахунку не менше одного центру на адміністративно-територіальну одиницю (район, місто) у тому числі всеукраїнського, республіканського та обласного значення;

забезпечення спортивними клубами та фізкультурно-оздоровчими закладами з розрахунку один заклад на 5 тис. населення;

нормативи забезпечення штатними одиницями закладів, що надають фізкультурно-оздоровчі та освітні послуги;

норми забезпечення спортивних шкіл усіх типів спортивними спорудами, спортивним обладнанням та інвентарем загального користування, у тому числі з урахуванням потреб інвалідів, вихованців та тренерів спортивним одягом, спортивним спеціальним взуттям, спортивним інвентарем індивідуального призначення і терміни його використання для участі у навчально-тренувальному процесі та змаганнях;

нормативи витрат на одного вихованця дитячо-юнацької спортивної школи; норми наповнюваності груп відділень з видів спорту та режим навчально-тренувальної роботи;

нормативи мінімального віку зарахування до навчальних груп і видів спорту.

Характерним є те, що протягом останніх шести років такі мінімальні нормативи з огляду у бік їх збільшення не переглядалися. Між тим, ст. 5 Міжнародної хартії фізичного виховання і спорту наголошує, що об'єкти фізичної культури та спорту мають бути забезпечені достатньою кількістю обладнання та інвентаря з тим, щоб в умовах повної безпеки забезпечити інтенсивну участь у шкільних та позашкільних програмах з фізичного виховання та спорту. Впадає в око,

що зазначені стандарти не містять вимог щодо якості надання фізкультурно-оздоровчих послуг та їх безпеки. Зазначене актуалізує прийняття Закону «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії у сфері фізичної культури та спорту».

Для моніторингу стану розвитку фізичної культури і спорту та для розроблення програм розвитку цієї сфери й інших нормативно-правових актів Мінмолодьспорт України відповідно до ст. 7 Закону «Про фізичну культуру і спорт» має затверджувати перелік показників стану розвитку фізичної культури і спорту. Зокрема, до такого переліку включаються показники рівня: фізичного здоров'я різних груп населення; широке залучення громадян до занять фізичною культурою та масовим спортом; залучення інвалідів до занять фізкультурно-спортивною реабілітацією; залучення дітей та молоді, у тому числі дітей та молоді з інвалідністю, до занять у дитячо-юнацьких спортивних школах та організація їх фізичного виховання; досягнення спортсменів України на міжнародних спортивних змаганнях, передусім Олімпійських, Паралімпійських і Дефлімпійських іграх, Глобальних іграх спортсменів з порушенням інтелекту, Всесвітніх іграх з неолімпійських видів спорту; забезпеченості добору кадрами сфери фізичної культури і спорту; фінансового та матеріально-технічного забезпечення сфери фізичної культури і спорту, для проведення заходів по розвитку масової фізкультурно-оздоровчої і спортивної роботи; створення умов для доступу інвалідів до спортивних споруд.

Як наголошується у ст. 6 Міжнародної хартії фізичного виховання та спорту, дослідження та оцінка в галузі фізичного виховання та спорту мають сприяти прогресу у спорті в усіх його видах, сприяти покращенню здоров'я та безпеки учасників, а також удосконаленню методів тренування та засобів організації управління. А наукові дослідження, спеціальні наслідки яких в цій галузі не повинні

ігноруватися, мають бути орієнтовані таким чином, щоб не допустити зловживання ними стосовно фізичного виховання та спорту. З іншого боку, поділ спорту на масовий і спорт вищих досягнень потребує чіткого перерозподілу управлінських повноважень між органами публічного адміністрування та приватними суб'єктами у цій сфері: професійний спорт – любительський спорт.

## Висновки до Розділу 1.

Фізична культура є складником (елементом) загальної культури й охоплює частину людської діяльності, спрямованої на удосконалення власної природи шляхом безпосереднього впливу на тілесну й духовну субстанції. Від фізичної культури спорт відрізняється обов'язковою присутністю змагальної компоненти (порівняння досягнень), крім того, він переважно пов'язаний із професійною діяльністю людини.

Фізична культура і спорт – це багатооб'єктне утворення. Так, загальним об'єктом управління виступає соціально-культурна сфера, яка охоплює вплив на таке нематеріальне благо, як здоров'я. Особливими об'єктами вважаються фізична культура та спорт, які у свою чергу, є також складними і багатокomпонентними. Безпосередніми об'єктами управління визнаються суб'єкти сфери фізичної культури і спорту.

Наявність великої кількості правових актів у сфері фізичної культури і спорту ускладнює правозастосовну діяльність і потребує систематизації шляхом прийняття Основ законодавства України про фізичну культуру і Спортивного кодексу України. Запропоновано авторську структуру проектів вказаних актів.

Розроблення державної політики у сфері фізичної культури та спорту як складника державної соціальної політики, відноситься до соціальної функції держави. Її інструментарієм виступають державні соціальні гарантії, державні соціальні стандарти й нормативи. Проте порядок встановлення таких гарантій, так само як і фінансування фізкультурно-спортивних послуг не визначений. Функцію затвердження державних соціальних стандартів виконує Мінмолодьспорт. Вказане підтверджує необхідність прийняття відповідного Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії у сфері фізичної культури та спорту».

## РОЗДІЛ 2

### ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ

#### **1.2. Історія становлення центральних органів виконавчої влади у сфері управління фізичною культурою та спортом**

Фізична культура і спорт, як окремі сфери суспільного життя, обумовлюють запровадження відповідної управлінської системи, яка, в свою чергу, потребує організаційних та правових засад регулювання. Така система державного управління фізичною культурою і спортом є похідною від загальних основ формування та діяльності державних інституцій в цілому, вона є динамічною, має відповідати потребам часу тож постійно змінюватися [246, с. 340].

Слід зазначити, що історико-правовий аналіз розвитку організаційних основ державного управління фізичною культурою та спортом в Україні, в науковій літературі висвітлений не достатньо, в більшості випадків, через розвиток спортивних досягнень протягом різних історичних етапів. Тому метою нашого дослідження є еволюція державного управління фізичною культурою й спортом в Україні через призму становлення центральних органів виконавчої влади в умовах незалежності нашої держави. Втім цьому має передувати невеликий історичний екскурс.

Відомо, що понад 200 років переважна частина України, площею в 454 тис. кв. кілометрів із населенням у 20,5 мільйонів чол. перебувала у складі Російської імперії. Історія державного будівництва Російської імперії свідчить про розвиток законодавчих засад та органів управління сферою фізичної культури та спорту. Зокрема, Курс державного благоустрою (поліцейського права) [11, с. 206] у розділі «Фізичний

склад населення» підкреслював: «останнім часом педагогіка визнає величезне значення гімнастики для розвитку народу не тільки з точки зору фізичного здоров'я, а й з огляду на зміцнення моральних сил. Саме тому в Росії за законом від 26 березня 1872 р. у вчительських семінаріях, які готують вчителів для початкових шкіл, учні навчаються гімнастиці, якщо кошти це дозволяють. Такі ж вправи за законом від 23 березня 1873 р. введені у єврейських вчительських семінаріях, 30 липня 1871 р. гімнастику вже введено у класичних гімназіях, а 15 травня 1872 р. – і у реальних училищах». Тож питання впровадження фізичної культури відносилися до Міністерства народної освіти. Як наголошувалося у джерелах того часу, «державна діяльність у сфері охорони здоров'я мала двоїстий характер: по-перше, прагнула забезпечити можливість правильного та поступового користування цим фактором шляхом введення у школах гімнастики, а по-друге, звернути увагу на фабрики та заводи, де тривалість та одноманітність праці, пов'язанала під час з відсутністю будь-якого руху, ускладнюють правильне фізичне існування. Тут держава виступала головним чином, на захист дітей та жінок, організми яких, як найбільш слабкі, легше піддаються усіляким шкідливим впливам [84, с. 19].

У кінці XIX-го на початку XX ст., фізична культура й спорт впроваджується в практику роботи військово-навчальних закладів, створюються основи для фізичної підготовки в армії (військова гімнастика). Розвиток фізичної культури і спорту відбувається переважно за рахунок зусиль прогресивних громадських, військових діячів, педагогів, науковців.

Перша світова війна зумовила необхідність здійснення ряду заходів щодо покращення процесу фізичної та військової прикладної підготовки молоді Російської імперії. За дослідженням В. М. Зуєва, у ті часи було сформовано наступну систему державного управління сферою

фізичної культури та спорту: у складі Ради Міністрів функціонували Міністерство народної освіти та Міністерство військових справ, у складі останнього перебував Військово-спортивний комітет, а також його органи в губерніях. Одночасно у складі іншого органу влади – Держради, функціонувала Канцелярія головноспостерігаючого за фізичним розвитком народонаселення Росії, якій також підпорядковувалися військово-спортивні комітети у губерніях [83, с. 2]. Так 8 грудня 1915 р Уряд прийняв «Положення про мобілізацію спорту», у якому зазначалось, що мобілізація спорту має на меті організацію на час війни здійснення допризовної підготовки осіб, які підлягали призову. Загалом у період 1915-1916 років курси військової допризовної підготовки в Київському учбовому окрузі пройшли 2276 учнів різних навчальних закладів [51, с. 263].

Події 1917–1918 р.р. значно вплинули на подальший розвиток системи управління фізичною культурою та спортом. Досліджуючи генезу державного управління фізичною культурою та спортом за час перебування України в складі СРСР, І. Л. Гасюк звертав увагу на неодноразові зміни в її структурі. Зокрема, протягом 70-ти років управлінська організація фізичної культури й спорту в державі пережила 11 докорінних змін, наслідком яких ставали структурні перебудови управлінського механізму фізичною культурою й спортом на рівні держави, її територіально-адміністративних одиниць, аж до поліваріантного суміщення функціонально-організаційних аспектів у різних державно-владних утвореннях, наділених компетенцією управління в цій галузі [51, с. 269]. На його думку, за цей час організаційно-правові засади державного управління сферою фізичної культури і спорту пройшли декілька етапів: 1-й етап – кінець XIX ст. до 1917 р., ознаменований утворенням на теренах України губернських військово-спортивних комітетів у складі самостійного державного



органу управління фізичною культурою і спортом Російської імперії – «Канцелярії головспостерігаючого за фізичним розвитком народонаселення Росії». Заняття спортом, участь у змаганнях були доступними лише привілейованим верствам суспільства. Відбувається зародження спортивного руху, що знаходить свій вияв в утворенні перших спортивних клубів, гімнастичних, атлетичних товариств, олімпійського комітету. 2-й етап – зумовлений подіями 1917 р. – утворенням Української Народної Республіки, зародженням паростків надії щодо самостійності й незалежності Української держави, напруженої боротьби за її соборність та встановлення демократичних форм правління. У період 1917-1920 рр. в умовах складної зовнішньої та внутрішньої політичної ситуації проходять процеси, спрямовані на державотворення Української самостійності, розбудови інститутів державної влади, правове регулювання владно-управлінських відносин різноманітних сфер суспільного життя країни. Утвердження радянської влади на більшій території України обумовили подальший напрямок розвитку фізичної культури й спорту, організації державного управління галузю. 3-й етап – становлення й розвиток радянської системи управління, обумовлений класовою боротьбою з «буржуазною» спадщиною в галузі фізичної культури і спорту, обґрунтуванням і доведенням переваг соціалістичної системи фізичного виховання над капіталістичною, формуванням полінаціональної фізичної культури народів СРСР, побудованої на ідеях марксизму-ленінізму, жорстким придушенням тенденцій розвитку фізичної культури на основі національних, етнічних засад. Створена система фізичного виховання широко використовувалася для ідеологічного виховання молоді, підготовки її до захисту цінностей соціалістичного суспільства. Поряд із тим, у цей період відбувалося масове залучення до занять фізичними вправами різних верств населення, набирала масовості спортивний рух,

лікарсько-педагогічний контроль за процесом фізичного виховання міцно увійшов у повсякденну життєдіяльність навчальних закладів. Система фізкультурного руху будувалася на основі виробничого принципу, організації секційних занять за видами спорту [51, с. 269–270].

Першим кроком до становлення незалежності в Україні стала Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16.06.1990 р. Верховною Радою України XII скликання. У Декларації, зокрема, дбаючи про повноцінний соціальний і духовний розвиток народу України, було проголошено державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх відносинах [59]. Реалізуючи Декларацію про державний суверенітет України, 24.08.1991 р. Верховна Рада України проголосила незалежність України та створення самостійної української держави – України [222]. Тим самим розпочався новий етап державотворення, що обумовив розбудову управління соціальною сферою та її складника – фізичної культури та спорту.

Як відомо, в системі державного управління важливе місце посідає центральна (організаційно-правова) ланка, роль якої покладатися на центральні органи виконавчої влади (далі – ЦООВ). На думку В. Б. Авер'янова, їх називають центральними через те, що вони «у своїй діяльності представляють інтереси «центру», а не окремих територій, місць, їхня компетенція з відповідного кола питань поширюється на всю територію країни», а за своїм призначенням вони «забезпечують або сприяють формуванню і втіленню в життя державної політики у відповідних сферах управління, здійснюють керівництво дорученими їм сферами і несуть відповідальність за стан їх розвитку» [44,

с. 28–29]. Аналогічні погляди були висловлені і іншими авторами [2, с. 74].

Розвиток і становлення центральних органів виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту свідчить про пошук їх оптимальної моделі, як і системи в цілому. Як вірно зазначає Г. Атаманчук, перед державним управлінням країн, що існують у пострадянському просторі, виникає безліч нових проблем, що вимагають (для початку) хоча б серйозного осмислення й вироблення методологічних підходів до їх можливого вирішення [15, с. 9]. Розглянемо ці питання докладніше. За нашими дослідженнями за роки незалежності України процес еволюціонування центральних органів виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту відбувався поетапно. Упродовж цього часу десять разів (!) змінювалася їх організаційна форма – від міністерства до державного комітету, і знову до міністерства у складі іншого, або самостійного. При цьому в залежності від підстав створення ЦОВВ можна вести мову про те, що усі вони утворювалися підзаконними нормативно-правовими актами.

Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 1991 р. «Питання Міністерства України у справах молоді та спорту» [155], Мінмолодьспорт було визначено правонаступником колишнього Державного комітету УРСР у справах молоді, фізичної культури та спорту. Що стосується статусу цього міністерства, то відповідно до Положення про Міністерство України у справах молоді та спорту, він був виначений як *центральный орган державного управління України* (підреслено нами, Л.Р.), підвідомчий Уряду. На міністерство, зокрема, покладалася обов'язок: 1) здійснювати функції по управлінню державним майном, закріпленим за підвідомчими йому підприємствами, установами та організаціями, за винятком функцій, що входять до компетенції Фонду державного майна України; 2) розробка пропозицій

про формування державної політики у розвитку фізичної культури та спорту, погнозування та забезпечення комплексного розвитку цієї сфери; 3) керівництво та контроль за ходом реалізації державної політики з питань фізкультури та спорту; 4) реєстрація статутів національних федерацій з видів спорту; 5) сприяння розвитку олімпійського руху на Україні; 6) забезпечення широкого розвитку фізкультурно-одоровчої роботи народного (підкреслено нами, Л.Р.) спорту, оздоровчих послуг населенню тощо.

Менше ніж за рік – 8 червня 1992 Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 312 «Питання Міністерства України у справах молоді та спорту» та затвердив нове Положення про це міністерство [156]. Відповідно до нього Мінмолодьспорт України стало *центральним органом державної виконавчої влади України* (підкреслено нами, Л.Р.), підвідомчим Уряду. Головними завданнями міністерства визначені, зокрема: 1) участь у формуванні й реалізації державної політики з питань фізичної культури та спорту; 2) розробка концепцій, комплексних і цільових програм щодо проблем фізичної культури та спорту, прогнозування й забезпечення комплексного вирішення цих питань; 3) здійснення контролю за використанням державних фінансових і матеріальних ресурсів, що виділяються для реалізації програм розвитку фізкультури та спорту тощо.

А вже 24 грудня 1993 р. було прийнято Закон «Про фізичну культуру і спорт» [232], ст. 6 якого передбачала створення нової організаційної моделі управління зазначеною сферою, а саме – дворівневої системи ЦОВВ. Її метою було чітке розмежування повноважень між органом, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту (на нашу думку, йшлося про профільне міністерство, яке мало брати участь у формуванні інвестиційної, антимонопольної, регуляторної політики у сфері фізичної

культури та спорту (*впадає в око відсутність вказівки на соціальну політику – Л.Р.*) та органу, що реалізує державну політику у цій сфері. Вважаємо, що малося на меті створення відповідної державної служби, тим самим були закладені підвалини для реформування управління фізичною культурою та спортом. Однак, такі новації не були сприйняті законодавцем, тож подальші нормативні рефлексії відбувалися за старою схемою.

Так, Указом Президента України від 26.07.1996 р. «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» [205] на базі Міністерства України у справах молоді та спорту утворено Міністерство у справах сім'ї та молоді, а також Державний комітет з фізичної культури і спорту. Відповідно до Положення про Державний комітет з фізичної культури і спорту, затвердженого Указом Президента України від 14.11.1996 р., Держкомспорт України є *центральним органом виконавчої влади* (підкреслено нами, Л.Р.), який забезпечує проведення в життя державної політики з питань фізичної культури та спорту (*тобто реалізує її – Л.Р.*) на всій території України, здійснює керівництво дорученою сферою, несе відповідальність за стан її розвитку. До основних завдань, які раніше не покладалися на такий орган, можна віднести здійснення державного нагляду та контролю у сфері фізичної культури і спорту, розвитку аматорського та професійного спорту; 2) забезпечення реалізації антимонопольної політики у сфері фізкультури і спорту, сприяння розвитку конкуренції; 3) розробка, затвердження і забезпечення дотримання галузевих стандартів, спортивних класифікацій, нормативів з фізичної культури і спорту; 4) організація здійснення контролю за ефективним використанням і технічним станом спортивних споруд, олімпійських центрів і баз, дотримання екологічних вимог, норм правил безпеки на підприємствах і в організаціях, що належать до сфери його управління, тощо.

Указом Президента України від 31.05.2000 р. «Про Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України» [192] встановлено, що новостворений орган є правонаступником зазначених державних комітетів. За своїм статусом, відповідно до Положення про Державний комітет молодіжної політики, спорту та туризму України, він є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Урядом (такі новації Законом не передбачені, відповідні зміни до нього не вносилися – Л.Р.). По суті йшлося про початок реформування системи державного управління в Україні, втім відповідних змін базовий Закон не зазнав. Порівнянно з попереднім Положенням, на Держкоммолодьспорттуризм покладено, зокрема: 1) підготовку аналітичних, інформаційних та статистичних матеріалів, організація проведення досліджень становища та перспектив розвитку дітей, молоді, фізичної культури та спорту (*фізичних осіб та сфери ?!*- Л.Р. спорту.); 2) внесення пропозицій щодо відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку фізичної культури; 3) забезпечення виконання соціальних програм і заходів з питань фізичної культури та спорту, та здійснення контролю за використанням коштів, що виділяються для їх реалізації, тощо.

Майже через півтора року Указом Президента України від 22.11.2001 р. «Про реорганізацію Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму» [225] з метою підвищення ефективності реалізації державної політики щодо сім'ї, молоді, спорту та туризму зазначений державний комітет було знову розділено на Державний комітет України у справах сім'ї та молоді, Державний комітет з питань фізичної культури і спорту та Державну туристичну адміністрацію України. Указом Президента України від 26.02.2002 р. затверджено Положення про Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту [161], як правонаступника Державного комтету молодіжної

політики, спорту і туризму України в частині наданих йому повноважень щодо фізичної культури і спорту, в тому числі виконання міжнародних договорів України з питань фізичної культури і спорту. Статус цього комітету визначено як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Урядом, а завдання – аналогічні визначеним раніше у нормативно-правових актах.

Указом Президента України від 18.08.2005 р. визнано таким, що втратив чинність Указ від 26.02.2002 р. «Про Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту» і затверджено Положення про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту» [174]. Це Положення враховувало основні повноваження міністерства, визначені ст.6 Закону, оскільки міністерство мало статус центрального органу виконавчої влади. Його діяльність спрямовувалася і координувалася Урядом (*відповідні зміни до Закону не вносилися – Л.Р.*). Воно також було головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики з питань, зокрема, фізичної культури і спорту (*відповідні зміни до Закону не вносилися, по суті йшлося про невідповідність підзаконного акту Закону- Л.Р.*). Серед основних завдань міністерства, зокрема: 1) участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики з питань фізичної культури та спорту, демографічних процесів; 2) сприяння розвитку видів спорту в Україні; 3) визначення порядку атестації спортивних тренерів і суддів; 4) визначення системи заохочувальних відзнак, спортивних звань, розрядів та категорій, порядок їх присвоєння та позбавлення, встановлення переліку спортивних нагород для переможців і рекордсменів національних змагань, затверджує зразки єдиних нагрудних значків відповідних спортивних кваліфікаційних розрядів та почесних спортивних звань; 5) затвердження національних рекордів з видів спорту, нагородження переможців змагань, працівників

та активістів сфери фізичної культури та спорту, внесення пропозицій про відзначення їх державними нагородами; 6) делегування всеукраїнським фізкультурно-спортивним товариствам повноваження щодо виконання державних завдань, програм розвитку фізичної культури і спорту, організації та проведення відповідних спортивних заходів згідно з укладеними двосторонніми угодами; 7) комплектування на конкурсній основі за поданням національних спортивних федерацій з видів спорту національних збірних команд України з числа найбільш підготовлених спортсменів і спеціалістів тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. затверджено Положення про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту [173], як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Урядом. Мінсім'ямолодьспорт визнано головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики з питань, зокрема, спорту. Для цього міністерство: 1) вживає заходів щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС та імплементації в національне законодавство положень міжнародних договорів, стороною яких є Україна, готує пропозиції щодо розвитку міжнародного співробітництва та укладення міжнародних договорів; 2) вживає заходів із заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади заходів щодо розвитку мережі дитячо-юнацьких спортивних шкіл; 3) визначає потребу у фахівцях фізкультурно-оздоровчого та спортивного профілю, координує питання підготовки та перепідготовки таких фахівців, сприяє працевлаштуванню випускників вищих фізкультурно-спортивних закладів, що перебувають у підпорядкуванні міністерства; 4) сприяє розвитку різних форм фізкультурно-оздоровчої і спортивно-масової роботи за місцем навчання, роботи, проживання та



відпочинку населення, забезпечує діяльність центрів фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» тощо.

17 березня 2011 р. був прийнятий Закон «Про центральні органи виконавчої влади» [233], який у загальному виді визначив статус міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Так, відповідно до ст.6 цього Закону, міністерством визнається ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених КМУ сферах, проведення якої покладено на КМУ Конституцією та законами України. Інші ЦОВВ утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агенства, інспекції (ст. 16 Закону). Їх діяльність КМУ спрямовує і координує через міністра у порядку, визначеному цим Законом та актами КМУ (ст. 18 Закону).

Вже 08.04.2011 р. Указом Президента України затверджено нове Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України [170]. Зазначене міністерство мало статус центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Урядом, головного органу у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики, зокрема, у сфері фізичної культури і спорту. Впадає в око, що цим Положенням не в повній мірі були сприйняті деякі завдання міністерства загального характеру, визначені ст. 7 Закону, а саме: інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики.

Майже одночасно – Указом Президента України від 31.05.2011 р. було створено новий центральний орган виконавчої влади – Державну службу молоді та спорту України, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Урядом через Міністра освіти і науки, молоді та спорту України. На цю службу покладалася реалізація державної політики у молодіжній сфері, сфері фізичної культури та спорту [163], а її

повноваження – майже повністю дублювали раніше закріплені у Положенні про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту. В подальшому в процесі оптимізації системи ЦОВВ у 2014 р. зазначену службу було ліквідовано.

Через два роки Міністерство молоді та спорту України знову було виокремлено і Указом Президента України від 24.07.2013 р. затверджено відповідне положення [169]. Статус міністерства стабільно визначався як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Урядом, він знову був головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечував формування та реалізував державну політику у молодіжній сфері, сфері фізичної культури і спорту. Порівняно із попередніми, на Мінмолодьспорту покладалися, зокрема, такі завдання: 1) сприяння розвитку волонтерської діяльності у сфері фізичної культури і спорту, проведенню заходів національного та міжнародного значення, пов'язаних з організацією масових спортивних заходів; 2) координація заходів з питань розвитку диячого, дитячо-юнацького, резервного спорту, масового спорту, спорту вищих досягнень, спорту інвалідів та ветеранів; 3) вжиття разом із заінтересованими органами виконавчої влади заходів щодо розвитку мережі дитячо-юнацьких спортивних шкіл, шкіл вищої спортивної майстерності, а також центрів олімпійської підготовки та спеціалізованих навчальних закладів спортивного профілю, здійснення організаційно-методичного забезпечення їх діяльності; 4) надання дитячо-юнацьким спортивним школам вищої категорії та статусу спеціалізованої дитячо-юнацької школи олімпійського резерву, спеціалізованої дитячо-юнацької спортивної школи для інвалідів паралімпійського та дефлімпійського резерву, навчальним закладам статус спеціалізованого навчального закладу спортивного профілю, а закладам фізичної культури і спорту статусу

центру олімпійської підготовки; 5) затвердження положень: про школу вищої спортивної майстерності; про центр фізичного здоров'я населення; про Єдину спортивну класифікацію України та ін.; 6) здійснення контролю за ефективністю використання спортивних споруд; організація та забезпечення будівництва та реконструкції спортивних споруд тощо. Між тим, зазначене Положення знов не сприйняло деякі основні завдання, що покладалися на міністерство ст.7 Закону, а саме: інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики, забезпечення соціального діалогу на галузевому рівні.

Постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 220 затверджено нині діюче Положення про Міністерство молоді та спорту України [168]. Так само, як і в попередніх нормативно-правових актах статус міністерства залишився незмінним, крім того, що воно визначене суб'єктом протидії корупційним правопорушенням, що впливають на результати офіційних спортивних змагань, й наділено відповідними повноваженнями, а саме: 1) враховувати 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, запобігати організаційно-нормативним передумовам такого впливу та усунення їх, встановлення відповідальності і санкцій за корупційні правопорушення; 2) вживати у разі виявлення факту впливу корупційного правопорушення на результат офіційного спортивного змагання або одержання інформації про таке корупційне правопорушення з боку спортсмена, особи, уповноваженої на проведення офіційного спортивного змагання, чи особи допоміжного спортивного персоналу заходів щодо припинення правопорушення та невідкладне інформування про його вчинення відповідних посадових осіб у сфері спорту, в

необхідних випадках – правоохоронні органи; 3) усувати у випадках, визначених законом, від участі в офіційних спортивних змаганнях і підготовки до них спортсменів, та осіб, уповноважених на проведення офіційного спортивного змагання, чи осіб допоміжного спортивного персоналу в порядку, встановленому законом та/або нормативними актами компетентних спортивних організацій; 4) застосовувати встановлені нормативними актами компетентних спортивних організацій санкції за порушення заборони щодо розміщення ставок на спорт, передбаченої законом; 5) інформувати відповідні міжнародні спортивні організації і правоохоронні органи про вжиті заходи та санкції, застосовані відповідно до закону, тощо. Разом з тим, Положення знов не сприйняло деякі основні завдання, що покладаються на міністерство ст. 7 Закону, а саме: інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики, забезпечення соціального діалогу на галузевому рівні. Між тим, така діяльність міністерства має не аби яке значення, оскільки в умовах серйозних викликів, коли Україна одночасно захищає свою територіальну цілісність, європейський вибір та має великий набір системних кризових явищ, діалог влади та громадянського суспільства виконує роль подушки безпеки. Тож діяльність міністерства стає передбачуваною й спрямовується на пошук збалансованого рішення в інтересах держави, суспільства та громадянина. Тож не можна недооцінювати значення таких завдань.

У теперішній час подальший розвиток управління вітчизняною сферою фізичної культури і спорту, як і управління в цілому передбачений низкою нормативних документів КМУ, а саме: постановою КМУ від 18.08.2017 р. № 644 «Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» [67].

Концепцією оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням КМУ від 27.12.2017 р. за № 1013-р [102], Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 р. в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. за № 1102-р. [190] та ін. Їх вплив на подальший розвиток управління фізичною культурою та спортом аналізується у наступних розділах цього дослідження.

В підсумку зазначимо, що дослідження історії становлення центральних органів виконавчої влади у сфері управління фізичною культурою та спортом в Україні дозволило нам виокремити щонайменше 3 таких етапи: 1 етап – 1991-1999 р.р. характеризувався відсутністю чіткої концепції побудови цих органів, а їх статус, закріплений на рівні підзаконних актів, змінювався від міністерства до державного комітету, підпорядкованого Кабміну України. Положення базового Закону «Про фізичну культуру і спорт» щодо реформування цієї сфери не знайшли свого розвитку; 2 етап – 2000-2013 р.р. проходив під безпосереднім впливом Концепції адміністративної реформи, що зумовило створення урядових комітетів – робочих органів Кабміну, які мали зменшити навантаження на нього через делегування попереднього розгляду питань і проектів урядовим комітетам (зокрема, урядовому комітету соціального і гуманітарного розвитку). Цей етап визначався також формуванням статусу ЦОВВ на рівні Закону. Нинішній, 3-й етап, розпочався у 2014 році. Він вирізняється тим, що відбувається поступова децентралізація дослужуваною сферою, звільнення Мінмолодьспорту від надлишкових функцій і подальше удосконалення державного управління.

Що стосується питань, які висвітлюються у даному підрозділі, варто звернути увагу на наступне. Як зазначається у Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, серед

проблем, які потребують розв'язання, наголошується на подальшому удосконаленні статусу міністерств, зокрема йдеться про необхідність їх зосередження на формуванні державної політики в одній чи декількох сферах та її якісній реалізації. Звідси випливає, що на часі є повернення до дворівневої системи управління фізичною культурою та спортом: міністерство – державна служба, передбаченої ст. 6 Закону «Про фізичну культуру та спорт», адже її положення не зазнали змін.

Слід також враховувати і таке. У теперішній час Міністерство молоді і спорту України побудовано за принципом «обслуговування клієнтури» (споживачі оздоровчо-спортивних послуг, видовищних спортивних заходів тощо). З іншого боку його діяльність спрямована на розбудову професійного спорту. Така управлінська двоїстість не дає змогу міністерству зосередитися саме на вирішенні питань спорту. Діяльність у сфері фізичної культури і масового спорту найбільш наближена до місця проживання осіб. Тож кому, як не органам місцевого самоврядування є доречним делегування відповідних поноважень!? Зазначене обумовлює потребу доповнення Закону «Про фізичну культуру та спорт» повноваженнями органів місцевого самоврядування з управління сферою культури та масового спорту.

Досвід інших країн свідчить, що організаційні засади управління спортом (про систему управління фізичною культурою і масовим спортом не йдеться) вирішуються різними шляхами. Так, у Франції спорт як об'єкт управління, віднесений до відання міністерства охорони здоров'я та молоді, в Японії – освіти, культури, науки та технологій [128, с. 113, 205], у Грузії – Міністерства культури та охорони пам'яток [149; 47] Казахстані – культури, у Іспанії – Міністерства освіти, культури і спорту. У Китаї управління спортом покладене на Державне управління спортом (у ранзі міністерства), у Бразилії – на Міністерство спорту [24; 24, с. 5] та ін. Досліджуючи особливості публічного

управління сферою спорту, А. О. Соловйов визначає такі дві основні моделі: 1) ліберальну (властива англо-саксонській правовій системі. Вона характеризується тим, що втручання держави у питання спорту має обмежений характер з огляду на питання податкового та фінансового характеру. Уся повнота прийняття рішень надана спортивним організаціям. Держава може брати участь у будівництві спортивних об'єктів, управлінні деякими спортивними інфраструктурами, втім у будь-якому випадку держава залишає приватним суб'єктам питання управління та організації спорту; 2) консервативна (питання організації та розвитку спорту та фізкультурної активності розглядаються як публічні інтереси, які реалізуються відповідними публічними службами або органами (країни Південної Європи, за виключенням Італії). У цих країнах забезпечення належного розвитку спорту є загальним завданням уряду та приватного спортивного руху. Держава здійснює нормативно-правове забезпечення спорту, визначає розподіл відповідальності між державними установами та спортивними організаціями, надає фінансову та матеріальну підтримку суб'єктам спортивних відносин [257, с. 262–263]. На нашу думку, у теперішній час Україна тяжіє до консервативної моделі управління спортом. Втім передбачене реформування публічного управління в нашій країні дозволяє побачити і певні зародки ліберальної моделі управління спортом.

## 2.2. Система суб'єктів сфери фізичної культури та спорту

Багатоманітність сфери фізичної культури і спорту обумовлює багатоманітність відносин, які виникають між суб'єктами, задіяними в цій сфері, які можуть регулюватися як нормами публічних (зокрема, адміністративного), так і нормами приватних галузей права (наприклад, цивільного, трудового). На особливу увагу заслуговує спорт, де існує величезний масив нормативно-правових актів, що обумовило ще з 90-х років ХХ століття у державах англосаксонської правової системи та у переважній більшості країн романо-германської правової сім'ї виокремити спортивне право як самостійну комплексну галузь права [235, с. 171]. Дослідженням ролі і місця спортивного права у правовій системі України присвячені праці і вітчизняних вчених-адміністративістів. Так, окремі вчені (Г. Ю. Бордюгова, Чередник Р. В., О. В. Сердюков) [39; 287; 255] розглядають спортивне право як комплексну галузь права, деякі наголошують на існуванні адміністративно-спортивного права як підгалузі адміністративного права (Моргунов О. А. [132]). Розглянемо ці питання докладніше. На думку Р. С. Мельника над вітчизняною правовою наукою тяжіє радянський поділ права на публічне та приватне, і його прибічники шляхом співставлення спортивного права з суміжними галузями права визначають його як комплексну галузь права, яка має елементи конституційного, адміністративного, трудового, цивільного та інших галузей права. Проте, як зазначає Р. С. Мельник, складність групування галузей радянського права за предметом і методом правового регулювання породила визнання факту існування комплексних правових утворень, у межах яких, відповідно до радянської теорії права, неможливо було виділити «чисті» предмет та метод правового регулювання [126, с. 325]. Такої думки дотримуються і інші науковці



[68]. З огляду на західноєвропейський поділ права, необхідно зазначити, що норми, які регулюють спортивні відносини, мають як приватний, так і публічний характер. Звідси випливає можливість поділу спортивного права на приватне та публічне, зокрема, спортивне адміністративне право (або адміністративно-спортивне право) як підгалузь адміністративного права, а саме Особливого адміністративного права, яке передбачає порядок реалізації функцій органів державного управління та місцевого самоврядування в окремих сферах публічної діяльності.

Управлінські відносини, врегульовані нормами адміністративного права, Ю. М. Козлов поділяє на такі, що виникають: 1) між супідрядними органами виконавчої влади, які знаходяться на різному організаційно-правовому рівні (наприклад, між вищестоящими та нижчестоящими органами та посадовими особами тощо); 2) між несупідрядними органами виконавчої влади, які знаходяться на однаковому організаційно-правовому рівні (наприклад, між двома міністерствами, обласними адміністраціями тощо); 3) між органами виконавчої влади та такими, що знаходяться у їх організаційному підпорядкуванні (віданні) державними підприємствами та установами; 4) між органами виконавчої влади та такими, що не знаходяться у їх організаційному підпорядкуванні (віданні) державними підприємствами та установами (наприклад, з питань фінансового контролю, адміністративного нагляду); 5) між органами виконавчої влади та недержавними господарськими й іншими суб'єктами у соціально-культурній сфері; 6) між органами виконавчої влади та об'єднаннями громадян; 7) між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у випадках, передбачених законодавством; 8) між органами виконавчої влади та громадянами [92, с. 52–53].  
Погоджуючись із такою загальною класифікацією управлінських

відносин, вважаємо, що до цього переліку видів відносин у сфері фізичної культури і спорту, врегульованих нормами адміністративного права, також можна віднести відносини, які виникають: 1) між органами місцевого самоврядування та такими, що знаходяться у їх комунальній власності підприємствами та установами; 2) між органами місцевого самоврядування та такими, що не знаходяться у їх комунальній власності підприємствами та установами, втім розташовані на відповідній території; 3) між органами місцевого самоврядування та об'єднаннями громадян; 4) між територіальними громадами; 5) між органами місцевого самоврядування та громадянином тощо. Такі відносини в цілому охоплюються сферою публічного адміністрування, що актуалізує дослідження питання про суб'єктів публічного управління у сфері фізичної культури та спорту. Розглянемо ці питання докладніше.

Одним із завдань нашої наукової праці є дослідження питань забезпечення реалізації конституційного права громадян на здоровий спосіб життя у публічно-правовій сфері. Державний вплив на особу в цій сфері складається із встановлення її правового статусу (прав, свобод, обов'язків та заборон), а також обов'язків держави щодо нього. При цьому кількість обов'язків та обмежень прав у галузі фізичної культури є мінімальною, а у галузі спорту є більшою, що визначає важливу особливість державного управління у аналізованій сфері. До гарантій реалізації прав громадян у сфері фізичної культури і спорту відносяться, перш за все, міжнародно-правові, а також внутрішньодержавні.

Для сфері фізичної культури і спорту способами дій апарату публічної влади є [32]: 1) фінансування (держава фінансує сферу фізичної культури та спорту з державного бюджету або через місцеві бюджети за рахунок міжбюджетних трансферів); 2) створення державних і комунальних закладів фізичної культури та спорту, підтримка створення недержавних; 3) забезпечення матеріальної бази

для зазначених закладів; 4) реєстрація та надання громадській організації фізкультурно-спортивної спрямованості статусу національної; 5) здійснення державного нагляду (наприклад, архітектурного, санітарно-епідемічного, протипожежного тощо) та контролю (наприклад, фінансового аудиту за цільовим витрачанням бюджетних коштів, антидопінгового контролю, за забезпеченням безпеки під час проведення спортивних змагань тощо).

Разом з тим, глибокі соціально-економічні та політичні перетворення у нашій державі потребують вироблення нових підходів до вирішення проблем оптимізації управління фізичною культурою та спортом, переосмислення ролі та місця держави у цій сфері, а також органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які діють у цій сфері, щодо розвитку та підвищення ефективності її функціонування, віддачі від вкладених коштів. В той же час, спроби надати новий імпульс розвитку фізичної культури та спорту, як свідчать дослідження, у непоодиноких випадках мають декларативний характер, оскільки зазначена сфера поки ще не стала пріоритетною для державних та суспільних інтересів через низьку віддачу капіталовкладень, відсутність розрахунків реальних потреб фінансування, перш за все, масового спорту, низький рівень життя населення тощо. Так, на думку фахівців, з якою не можна не погодитися, першим кроком у розбудові управління цією сферою має бути інституційно - організаційний розподіл системи управління сфери фізичної культури та спорту відповідно до галузевої спрямованості її основних підсистем у соціально-орієнтованому суспільстві: 1) сфери забезпечення належного рівня якості життя населення (фізична культура, зокрема) та 2) сфери професійно-трудої діяльності, включаючи й етапи підготовки до неї (зокрема, спорт, в т.ч., спорт вищих спортивних досягнень). Перший напрямок має базуватися на принципах забезпечення конституційних прав громадян на

використання потенціалу фізичної культури та спорту у соціумі, і тим самим законодавчого забезпечення доступу до нього та організації належного рівня бюджетного фінансування цієї сфери, адекватного можливостям держави. Йдеться про комплексне регламентування державою форм фізичного виховання у системі інституту освіти (обов'язкової базової, додаткової, яка охоплює систему дитячо-юнацьких спортивних шкіл), професійну фізкультурну (підготовка до професійно-трудової педагогічної та організаційно-управлінської діяльності в цій сфері). Такий поділ дозволяє чітко розмежовувати та визначати правові засади фінансування різних форм фізичного виховання і спорту у сфері освіти та їх кадрове забезпечення кваліфікованим персоналом, а також поєднувати бюджетне фінансування з іншими джерелами фінансування. Тож зовсім не випадково ст. 4 Міжнародної хартії фізичного виховання та спорту наголошує, що увесь персонал, який несе професійну відповідальність за фізичне виховання та спорт, повинен мати відповідну кваліфікацію та підготовку. Він має бути відібраний ретельно, у достатній кількості отримувати попередню підготовку, а також підвищувати власну кваліфікацію з метою забезпечення відповідних рівнів спеціалізації.

Вочевидь, що другий напрямок – спорт, має розвиватися, як і інші сфери професійно-трудової діяльності, на засадах існування ринкових відносин в державі, як найбільш ефективної у сучасних умовах системи господарювання. Зазначене передбачає переміщення акцента із кількісного аспекта державного впливу на якісний: необхідною є відмова держави від ролі мецената з переходом до ролі «соціального менеджера», який оптимізує міжособистісні та міжгрупові відносини у суспільстві і підвищує віддачу від вкладених коштів [6, с. 423 – 424]. Такі чинники обумовлюють необхідність дотримання балансу між самозабезпеченням спорту вищих досягнень

(професійного спорту) шляхом взаємодії держави та бізнесу на засадах партнерства, і системою соціально-економічних засобів щодо підтримання рівня соціального благополуччя громадян, що потребує зміни управлінської ідеології держави у цій сфері на принципи соціального менеджменту. Звідси випливає, що такі взаємодоповнюючі складники сфери фізичної культури та спорту, як масовий спорт і професійний спорт, потребують різних інструментів управлінського впливу з боку держави та інших уповноважених суб'єктів. Тож праві ті вчені, які повертаються до теоретичних дискусій, що точилися ще у 70-роках минулого століття про необхідність роздільного управління у сфері фізичної культури та масового спорту й спорту вищих досягнень: перші слід віднести до органів місцевого самоврядування, другий залишити за державним управлінням.

Проаналізувавши особливості сфери управління фізичною культурою та спортом, розглянемо її суб'єктів. Відповідно до ст. 5 Закону «Про фізичну культуру і спорт» державне управління фізичною культурою і спортом здійснюється: 1) центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту, 2) 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. Із цих положень, а також положень ст. 6 Закону випливає, що йдеться по суті про два рівні центральних органи виконавчої влади, які мають здійснювати державне управління фізичною культурою та спортом. На справді ж у теперішній час функцію управління зазначеною сферою здійснює єдиний орган – Міністерство молоді і спорту України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує *формування та реалізує* державну політику у сфері фізичної культури і спорту (підкреслено

нами, Л.Р.). Саме такий підхід до визначення статусу міністерства закріплено у ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [233] й відображено у Положенні про Міністерство молоді і спорту України (Мінмолодьспорт), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02. 07.2014 р. № 220 [168]. Положення формулює такі основні завдання Мінмолодьспорту – забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах фізичної культури і спорту шляхом: 1) визначення перспектив та пріоритетних напрямів розвитку сфери фізичної культури і спорту; 2) забезпечення нормативно-правового регулювання фізичної культури і спорту; 3) узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробки пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президента України, Кабінету Міністрів України; 4) погодження проектів законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи; 5) проведення в установленому порядку міжнародної діяльності у сфері фізичної культури і спорту. В. Б. Авер'янов слушно звертає увагу на існуючий зв'язок між завданнями та функціями органу. На його думку, функції детерміновані життєво важливим потребам керованого об'єкта, що знаходить відображення у меті (завданнях) управлінської діяльності, які, в свою чергу, знаходять практичне втілення у функціях і, більш того, вирішальним чином визначають специфіку кожної із функцій. Наявна,

таким чином триада: потреби об'єкта – мета (завдання) суб'єкта – функції управління [1, с. 51].

Характеризуючи функції управління, В. Б. Авер'янов вказує, що: 1) вони є частинами змісту управлінської діяльності, мають відносну самостійність та однорідність; 2) безпосередньо виражають владно-організуючу сутність управління; 3) реалізуються во взаємодії адекватних суб'єктів та об'єктів управління (тобто в управлінських відносинах); 4) спрямовані на забезпечення життєво важливих потреб керованого об'єкта [1, с. 50]. Зазначимо, що сучасне правове підґрунтя при визначенні компетенції органа державної влади не оперує поняттям «функції», а одразу формулює його завдання, чим нівелюється зміст управлінської діяльності відповідного органу. Практичне виконання органом державного управління покладених на нього завдань і функцій потребує, в свою чергу, чіткого визначення його повноважень, що разом складає його компетенцію. Так, для виконання зазначених завдань Мінмолодьспорт наділено відповідною компетенцією. Разом з тим, впадає в око, що як головний орган в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фізичної культури і спорту, не передбачено його компетенцію щодо координації заходів, що здійснюються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення конституційного права громадян на здоров'я.

З метою сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [198] при Мінмолодьспорті утворено Громадську раду як тимчасовий консультативно-дорадчий орган. Положенням, затвердженим наказом Мінмолодьспорту від 18.05.2017 р. [160],

визначені, зокрема, такі основні завдання Громадської ради: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю Мінмолодьспорту; сприяння врахуванню Мінмолодьспортом громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту. Втім ознайомлення з інформацією, розміщеною на сайті Громадської ради про її діяльність, а також станом справ у зазначеному міністерстві дозволяє зробити висновки, що вона не виконує покладених на неї завдань.

Низку повноважень у сфері фізичної культури та спорту здійснює Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ), на яке відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 267 [172] покладається: затвердження Положення про здійснення медико-педагогічного контролю за фізичним вихованням учнів у загальноосвітніх навчальних закладах; організація заходів щодо поширення здорового способу життя серед населення; моніторинг стану здоров'я населення. Зазначимо, що Положення про здійснення медико-педагогічного контролю за фізичним вихованням учнів у загальноосвітніх навчальних закладах затверджено спільним наказом МОЗ та Міністерства освіти і науки України від 20.07.2009 р. № 518/674 [166] без участі Мінмолодьспорту, що свідчить про відсутність належної взаємодії між зазначеними органами в цій сфері. Що стосується моніторингу стану здоров'я населення, то відповідною постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. № 1907 [212] затверджені Основні індикативні показники стану здоров'я населення і рейтингової оцінки діяльності та ресурсного забезпечення закладів охорони здоров'я. Здійснення такої діяльності покладено на МОЗ. Аналіз зазначених показників свідчить, що вони сформовані без врахування впливу фізичної культури і спорту на здоров'я населення (йдеться по суті про



причини та динаміку смертності населення, витрати бюджетних та залучення позабюджетних коштів в розрахунку на одного жителя тощо). Так, за результатами моніторингу 2010 р. було констатовано стійку тенденцію до зниження рівня здоров'я населення України, що призвело до того, що на той час в державі середня тривалість життя громадян була на 10-12 років нижча, ніж у країнах ЄС, а також за останні роки внаслідок депопуляції населення нашої країни скоротилося більш ніж на 5 млн. осіб. За результатами дослідження зроблено висновок про те, що «перед державою постає головне завдання – збереження і поліпшення здоров'я як один із найважливіших пріоритетів державної політики: оздоровлення умов життєдіяльності людини, зокрема, умов праці, побуту, дітородної функції в рамках стратегії «Здоров'я для всіх». Особливо слід звернути увагу на профілактичну медицину: зміцнити здоров'я здорової людини, поширити ідеологію здорового способу життя» [119, с. 30, 37]. Тож впадає в око очевидна констатація негараздів у нашому соціумі й відсутність спроб аналізувати здоров'я людини як інвестицію у людський капітал, вплив здоров'я нації на стан соціально-економічного розвитку суспільства тощо. Так само і на Вченій раді Українського інституту стратегічних досліджень МОЗ 04.02.2016 р. розглянуто рейтингову оцінку стану здоров'я населення, діяльності та ресурсного забезпечення закладів охорони здоров'я України за попередніми даними моніторингу за 2015 р. й зроблено аналогічні висновки [241, с. 3 – 4].

З такими підходами до оцінки стану здоров'я населення ми не можемо погодитися. Як наголошується у європейській програмі «Здоров'я – 2020» – новій європейській політиці та стратегії в інтересах здоров'я населення, прийнятій у вересні 2012 р. представниками 53 країн Європейського регіону на сесії регіонального комітету ВООЗ, [80] добре здоров'я життєво необхідне для економічного та соціального

розвитку, і є важливою умовою для відновлення економіки. У цьому ж документі зазначено, що Європейський регіон ВООЗ має бути таким регіоном, де усім людям створюються можливості та надається підтримка для повної реалізації свого потенціалу здоров'я та досягнення благополуччя, і де усі країни окремо і разом вживають заходів до скорочення нерівності щодо здоров'я. Для цього успішно діючи уряди досягнуть реальних покращень у стані здоров'я населення та рівні благополуччя населення, якщо будуть слідувати загальнодержавному підходу та забезпечать інтегрування дій у двох основних напрямках: 1) покращення здоров'я для усіх та скорочення нерівності щодо здоров'я населення; 2) удосконалення лідерства та колективного стратегічного керівництва в інтересах здоров'я. Для досягнення поставленої мети в рамках виконання зазначених завдань ВООЗ пропонує, зокрема, такі пріоритетні напрями, як: 1) інвестування у здоров'я на усіх етапах життя людини та розширення прав і можливостей громадян; 2) забезпечення сталості місцевих спільнот та створення підтримуючого середовища.

Також слід зазначити, що ще у жовтні 2011 р. Кабінет Міністрів України затвердив концепцію Загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020» [100]. У цьому документі констатовано, що ситуація, що склалася в Україні, є реальною загрозою виникнення невідворотніх процесів у стані фізичного та психічного здоров'я населення, а тому за мету такої програми сформульовано збереження та зміцнення здоров'я, забезпечення соціальної справедливості і захисту прав громадян на охорону здоров'я. Зазначене мало бути досягнуто, у тому числі, й шляхом створення в країні системи безперервного медико-гігієнічного навчання, зокрема, через сферу охорони здоров'я та фізичного виховання. Виконавцем цієї програми визначено МОЗ України.

Ще через два роки Кабінет Міністрів України в порядку законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект Закону

«Про затвердження Загальнодержавної програми «Здоров'я – 2020: український вимір» [78], який враховував основні положення Європейської програми «Здоров'я – 2020». У Пояснювальній записці наголошувалося, що в Україні лише через передчасну смертність населення щороку втрачається приблизно 4 млн. років потенційного життя, відповідно обсяг недовиробленого національного продукту становить від 47,9 до 89,1 млрд. гривень. А тому серед шляхів досягнення мети законопроекту – збереження та зміцнення здоров'я, профілактика захворювань, зниження захворюваності, інвалідності і смертності населення, підвищення якості та ефективності надання медичної допомоги, забезпечення соціальної справедливості і захист прав громадян на охорону здоров'я – було визначено: 1) розроблення та впровадження новітніх технологій мінімізації факторів (чинників) ризику захворювань та створення сприятливого для здоров'я середовища на основі даних наукових досліджень; 2) розроблення стратегії з питань формування усвідомленого та відповідального ставлення населення до власного здоров'я та особистої безпеки та ін. Втім, через низку причин зазначений законопроект не було прийнято.

Важливу роль в організації та управлінні фізичною культурою і спортом має відігравати Міністерство освіти і науки України. Так, Міжнародна хартія фізичного виховання і спорту у ст. 2 зобов'язує кожну загальну систему освіти відводити важливе місце й надавати велике значення фізичному вихованню і спорту, що необхідно для встановлення рівноваги та зміцнення зв'язків між фізичною культурою та іншими елементами освіти. До того ж Закон України «Про вищу освіту» серед основних завдань закладу вищої освіти (ст. 26) називає формування особистості шляхом здорового способу життя.

Положення про Міністерство освіти і науки України (МОН), затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. №

630 [171] надає МОН в цій сфері такі повноваження в закладах освіти:

- 1) участь в реалізації державної політики з фізичного виховання і спорту;
- 2) забезпечення:
  - а) розвитку фізичного виховання та спорту;
  - б) організації освітнього процесу і проведення серед учнівської і студентської молоді спортивних заходів, пов'язаних з підготовкою спортивного резерву для національних збірних команд;
  - в) комплектацією національних збірних команд студентів і учнів з видів спорту для забезпечення їх участі у міжнародних та всеукраїнських змаганнях, організацію і проведення міжнародних і всеукраїнських змагань серед учнівської та студентської молоді.

Для виконання цих завдань МОН співпрацює із Мінмолодьспортом, про що свідчить видання спільних наказів. У складі МОН діє Комітет з фізичного виховання та спорту (далі – КФВС), утворений відповідно до розпорядження Кабміну України № 203-р «Про вдосконалення системи організації роботи з сфери виховання в навчальних закладах». Положення про КФВС затверджено наказом МОН від 12.03.2018 р. за № 411/31863 [165]. За своїм правовим статусом КФВС є державною бюджетною неприбутковою установою, яка належить до сфери управління МОН і його основним завданням є участь у реалізації державної політики у сфері фізичного виховання і спорту в закладах освіти. Відповідно до покладених на нього завдань КФВС, зокрема:

- 1) разом з відповідними структурними підрозділами апарату МОН бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію державної політики з фізичного виховання і спорту в закладах освіти;
- 2) бере участь у розробці та удосконаленні державних стандартів освіти з фізичного виховання та спорту в закладах освіти;
- 3) організовує фізкультурно-оздоровчі заходи загальнодержавного рівня серед студентів згідно з календарним планом фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів;
- 4) вивчає, аналізує та узагальнює стан розвитку

фізичного виховання і спорту в освіті та здійснює заходи щодо його вдосконалення; 5) щороку розробляє та подає на затвердження МОН календарний план фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів; 6) організовує та проводить всеукраїнські спортивні заходи серед учнів і студентської молоді, забезпечує участь національних збірних команд студентів з видів спорту у міжнародних спортивних заходах серед учнівської та студентської молоді; 7) за погодженням з МОН разом з НОК, спортивними спілками учнівської і студентської молоді та іншими заінтересованими організаціями забезпечує комплектацію національних збірних команд студентів з видів спорту для забезпечення їх участі у всесвітніх універсіадах, Європейських юнацьких олімпійських фестивалях, всесвітніх олімпіадах, чемпіонатах світу та інших міжнародних змаганнях та заходах спорту серед школярів і студентів; 8) визначає рейтинг з видів спорту для закладів вищої освіти; 9) пропагує та популяризує через засоби масової інформації фізичне виховання, спорт, здоровий спосіб життя серед дітей, учнівської і студентської молоді тощо. У структурі КФВС діють: Кримське республіканське, обласні, Київське та Севастопольське міські відділення та інші відокремлені підрозділи (філії).

На регіональному та місцевому рівні управління сферою фізичної культури та спорту покладається на місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Так, відповідно до ст. 16 Закону «Про місцеві державні адміністрації» [211], ст. 12 Закону «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів» [218] на МДА покладено контроль за додержанням законодавства з питань фізичної культури і спорту, а ст. 22 Закону «Про місцеві державні адміністрації» до їх повноважень відносить реалізацію політики в галузі фізичної

культури і спорту, здійснення загального керівництва закладами фізичної культури і спорту.

Структурними підрозділами місцевих державних адміністрацій є управління (департаменти, відділи) у справах молоді та спорту, які підзвітні і підконтрольні голові облдержадміністрації та Міністерству молоді і спорту України, а також Міністерству соціальної політики України з питань, що належать до їх компетенції. Наприклад, відповідно до Положення про управління у справах молоді та спорту Харківської облдержадміністрації, затвердженого розпорядженням її голови від 23.11.2016 р. за № 539 [176], основними завданнями управління, зокрема, є: 1) забезпечення на території області реалізації державної політики у сфері фізичної культури та спорту; 2) виконання програм і здійснення заходів, спрямованих на популяризацію та утвердження здорового і безпечного способу життя та культури здоров'я серед молоді, розвиток фізичної культури та спорту; 3) координація діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань реалізації державної політики у сфері фізичної культури та спорту; 4) управління діяльністю підпорядкованих управлінню комунальних підприємств, установ, закладів, що перебувають у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області; 5) сприяння розвитку видів спорту, визнаних в Україні; 6) сприяння громадським об'єднанням фізкультурно-спортивної спрямованості в проведенні ними роботи з питань фізичної культури та спорту; 7) організація і проведення фізкультурно-спортивних заходів серед широких верств населення, залучення їх до занять фізичною культурою та спортом, забезпечення пропаганди здорового способу життя; 12) сприяння розвитку олімпійського, паролімпійського та дефлімпійського руху; 13) забезпечення підготовки і проведення в області навчально-тренувальних зборів спортсменів, які беруть участь у спортивних

змаганнях різних рівнів; 14) сприяння міжнародному співробітництву у сфері фізичної культури та спорту; 15) участь у підготовленні пропозицій до проектів державних та регіональних програм, планів і прогнозів з питань фізичної культури та спорту; 17) забезпечення в межах повноважень захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Поділ об'єктів фізичної культури і спорту, виокремлених у ст. 1 Закону «Про фізичну культуру і спорт» у вигляді напрямів, розділів та підрозділів фізкультурно-спортивного руху, диференційованість спорту на масовий, спорт вищих досягнень та професійний спорт обумовлює невід'ємну потребу у з'ясуванні питання про суб'єктів цієї сфери. Саме багатоманітність векторів сучасного фізкультурно-спортивного руху обумовлює розмаїття його суб'єктів.

Слід зазначити, що ст. 1 Закону визначає суб'єктів сфери фізичної культури і спорту як фізичних або юридичних осіб, які здійснюють свою діяльність з метою розвитку фізичної культури і спорту. До суб'єктів цієї сфери відносяться: 1) фізичні особи, які займаються фізичною культурою і спортом (у тому числі спортсмени, фахівці цієї сфери); 2) заклади фізичної культури і спорту; 3) відповідні органи влади. Одночасно впадає в око, що до суб'єктів сфери фізичної культури і спорту Закон не відносить органи місцевого саморядування, хоча відповідно до ст. 26, 27, 28 та ін. цього Закону на органи місцевого самоврядування покладається забезпечення низки важливих заходів організаційного, матеріально-фінансового та іншого характеру в цій сфері. Тому пропонуємо внести відповідні доповнення до абзацу 18 ч. 1 ст. 1 Закону «Про фізичну культуру і спорт».

Як наголошувалося у попередній частині нашого дослідження, суб'єктивні права громадян в сфері фізичної культури та спорту можуть розглядатися двоїсто: з одного боку, вони є благом, невід'ємним від

особистості, а з іншого, як компонента права на охорону здоров'я, є складною категорією. Як особисті (громадянські) основоположні права другого покоління, вони мають виняткову соціальну цінність й нерозривно пов'язані з особою. З іншого боку, за змістом вони можуть бути віднесені як до культурних (фізична культура як частина загальної культури), так і до соціальних (гуманітарних) прав (право на створення умов для здорового способу життя).

А тому не випадково одна із концепцій державних програм розвитку фізичної культури і спорту мала назву Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012-2016 р.р. [101]. Звідси випливає, що суб'єктивні права громадян у досліджуваній сфері здатні виникати та розвиватися як у приватних (цивільних), так і у публічно-правових відносинах, в яких держава визначає міру можливої поведінки їх учасників. Одночасно наукові розвідки останнього часу у сфері фізичної культури і спорту дозволяють розглядати її як інвестицію у людський капітал; наголошується на прямому зв'язку між впливом фізичної культури і спорту на стан соціально-економічного розвитку суспільства, його благополуччя [293; 93; 281] тощо. Як наслідок, пункт 1 ст. 11 Міжнародного пакта про економічні, соціальні та культурні права закликає держави до соціальної орієнтації їх діяльності, забезпечення «другого покоління» прав людини, без чого неможливий нормальний розвиток суспільства [129].

Фізична культура поряд з освітою є складником освідченості особи, що в підсумку становить безпосередній внесок в економічний розвиток суспільства в цілому. Так, ст. 3 Закону «Про вищу освіту» [188] визначає, що державна політика у сфері вищої освіти ґрунтується й на принципі сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентноспроможного людського капіталу. Одночасно ст. 26 цього ж



Закону серед основних задань закладу вищої освіти називає участь у забезпеченні суспільного та економічного розвитку держави через формування людського капіталу, формування особистості шляхом здорового способу життя.

Як слушно зазначається, своєрідність громадянських прав полягає у способах забезпечення їх з боку держави. Держава не має права втручатися у сферу особистого життя громадян, яка лежить поза рамками їх обов'язків перед державою. З іншого боку, держава одночасно бере на себе обов'язок у необхідних випадках гарантувати такі права та їх реалізацію, забезпечувати захист особистих прав громадян від неправомірних посягань з боку органів держави, посадових осіб та громадян [57, с. 45].

Суб'єктивні права особи у сфері фізичної культури і спорту, як юридична категорія, як і інші суб'єктивні права, означають відображені в нормі права та закріплені в ній: а) свободу поведінки індивіда в межах, встановлених нормою права; б) можливість для індивіда користування певним соціальним благом; в) повноваження вчиняти певні дії та вимагати відповідних дій від інших осіб; г) можливість звернутися до суду для захисту порушеного права [140, с. 35].

Що стосується питання про правовий статус фізичних осіб як суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, то воно нами висвітлюється лише в аспекті реалізації їхніх конституційних прав. Тож як зазначалося, йдеться про таку соціальну сферу публічного управління, як фізична культура і спорт, в якій громадяни наділені певними суб'єктивними правами й мають певний суб'єктивний інтерес. В літературі наголошується, що до складу суб'єктивного права входять чотири елементи, як можливість: 1) позитивної поведінки самого уповноваженого; 2) вимоги відповідної поведінки від правозобов'язаної особи; 3) звернення за захистом до компетентних державних органів;

4) користування певним соціальним благом [115, с. 11]. В свою чергу, законний інтерес розглядається як прагнення суб'єкта користуватися певним соціальним благом та у деяких випадках звертатися за захистом до компетентних органів з метою задоволення таких, що не суперечать нормам права, інтересів [115, с. 19]. Останні відіграють особливу мотиваційну роль для учасників правовідносин й визначають спрямованість їх поведінки. Вочевидь, що у сфері фізичної культури і спорту таким соціальним благом є можливість особи мати доступ до спортивних споруд та об'єктів (на рівні фізичної культури), тренувальних баз та фахівців відповідного спортивного профілю (на рівні спорту вищої майстерності, професійного спорту). Основна мета, якою керується особа – суб'єкт цієї сфери (юридична або фізична особа) й відповідним чином скеровує свою поведінку, спрямована на забезпечення здорового способу життя, підтримання у належному стані професійної спортивної форми, збільшення статків й комерційний інтерес тощо.

Розділ II Закону України «Про фізичну культуру і спорт» який має назву «Суб'єкти сфери фізичної культури і спорту» у статтях 9-25 перераховує учасників цієї сфери, втім не викладає їх у певній системі. Тому виходячи із положень Закону, доцільно на наш погляд, виділяти у сфері фізичної культури і спорту фізичних осіб: 1) із загальним статусом (фізкультурники), 2) із спеціальним статусом (спортсмени – професіонали), 3) із особливим статусом (тренери, інші фахівці). Далі спробуємо усунути наявну прогалину у Законі й запропонувати інші критерії для класифікації зазначених суб'єктів:

*1. За засновниками суб'єктів :*

а) фізичні та юридичні особи (ст. 9, 15, 17 – спортивні клуби, фізкультурно-оздоровчі заклади, центри фізичної культури і спорту інвалідів);

б) центральні органи виконавчої влади (ст. 10, 12 – дитячо-юнацькі спортивні школи);

в) Мінмолодьспорт України (ст. 11,13,16,17 – спеціалізовані навчальні заклади спортивного профілю, центри олімпійської підготовки, центри фізичного здоров'я населення, центри фізичної культури і спорту інвалідів ), Міносвіти і науки України (ст. 11 – спеціалізовані навчальні заклади спортивного профілю);

г) місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування (ст. 10,11, 12, 13,16, 17 – дитячо-юнацькі спортивні школи, централізовані навчальні заклади спортивного профілю, школи вищої спортивної майстерності, центри олімпійської підготовки, центри фізичного здоров'я населення, центри фізичної культури і спорту інвалідів);

д) фізкультурно-спортивні товариства, інші громадські організації фізкультурно-спортивного спрямування (ст. 10,12,13 – дитячо-юнацькі спортивні школи, централізовані навчальні заклади спортивного профілю, школи вищої спортивної майстерності, центри олімпійської підготовки);

е) спортивні федерації (ст. 13 – центри олімпійської підготовки);

є) вищі навчальні заклади, підпорядковані Мінмолодьспорту України (ст. 13 – центри олімпійської підготовки);

ж) центральний орган виконавчої влади, якому підпорядковано вищій навчальний заклад (ст. 14 – центри студентського спорту вищих навчальних закладів);

з) громадські організації (ст. 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 – колективи фізичної культури, фізкультурно-спортивні товариства, спортивні федерації, громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості учнів та студентів, громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості ветеранів фізичної культури і спорту,

Національний олімпійський комітет України, національні спортивні федерації інвалідів, спортивний комітет України );

і) підприємства, установи та організації України та їх об'єднання (ст. 10 – дитячо-юнацькі спортивні школи);

ї) громадяни України (ст. 10 – дитячо-юнацькі спортивні школи).

Далі, продовжуючи аналіз *засновників – суб'єктів* сфери фізичної культури і спорту, можна запропонувати можливість їх поділу на фізичних та юридичних осіб. Виходячи із положень Цивільного кодексу України [284] (далі – ЦК), фізичною особою є людина, яка може бути підприємцем у сфері фізичної культури і спорту (ст. 24, 50 ЦК, далі – ФОП). В такому випадку до діяльності ФОП застосовуються нормативно-правові акти, що регулюють діяльність юридичних осіб, якщо інше не встановлено законом або не впливає із суті відносин. Торкаючись статусу фізичних осіб у цій сфері, серед них за загальновизнаним поділом можна виокремити громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Хоча законодавець вживає термін «фізична особа» у найширшому розумінні, на наш погляд, не аргументованою є його позиція стосовно засновників ДЮСШ, якими може бути лише громадянин України.

Що стосується юридичних осіб – організацій, створених та зареєстрованих у встановленому законом порядку (ст. 80 ЦК), то в залежності від порядку їх утворення вони поділяються на юридичних осіб публічного та приватного права. (ст. 81 ЦК). Перші у сфері фізичної культури і спорту створюються розпорядчим актом органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування (ст. 81 ЦК), а другі – на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 ЦК. При цьому ст. 167 ЦК передбачає, що органи державної влади можуть створювати як юридичних осіб публічного (державні підприємства, навчальні заклади тощо), так і юридичних осіб

приватного права (підприємницькі товариства). В свою чергу, територіальні громади також можуть утворювати як юридичні особи публічного права (комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо), так і юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо) та брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом (ст.169 ЦК).

Наступним критерієм поділу суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, який впливає із порядку їх утворення, є *форма власності суб'єктів*. У сфері фізичної культури і спорту її суб'єкти можуть бути засновані на державній, комунальній, приватній та колективній формі власності, а також на власності з іноземним капіталом.

*За метою діяльності* серед суб'єктів сфери фізичної культури і спорту можуть бути виділені непідприємницькі (не мають на меті одержання прибутку для наступного його розподілу між учасниками) та підприємницькі (мають на меті одержання прибутку та наступний його розподіл між учасниками).

Також *за метою діяльності суб'єктів* сфери фізичної культури і спорту вони поділяються на такі, що здійснюють: а) фізкультурно-оздоровчу діяльність та надають відповідні послуги за місцем проживання, навчання (центри фізичного здоров'я населення, позашкільні і навчальні заклади системи загальної середньої освіти або вищі навчальні заклади,) або праці осіб та б) спеціальні навчальні заклади спортивного профілю – ДЮСШ, ШВСМ, центри олімпійської підготовки, центри студентського спорту).

*За категоріями учасників* сфери фізичної культури і спорту вони можуть охоплювати спортсменів-аматорів (масовий спорт) та професійних спортсменів (спорт вищої майстерності), а також тренерів, інших фахівців сфери.

Громадські організації у сфері фізичної культури і спорту можуть створюватися як колективи фізичної культури і спорту, фізкультурно-спортивні товариства, спортивні федерації, громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості, а також студентів, ветеранів фізичної культури і спорту, інвалідів тощо.

Особливе місце серед суб'єктів фізично-спортивної сфери в Україні займає Національний Олімпійський Комітет України (далі – НОК) – громадська організація фізкультурно-спортивної спрямованості, основним завданням якої є забезпечення розвитку олімпійського руху в Україні як складової частини міжнародного олімпійського руху (ст. 23 Закону «Про фізичну культуру і спорт») [157; 105; 282]. Метою олімпійського руху є: пропаганда та широке впровадження відповідних принципів та ідеалів; сприяння розвитку фізичної культури та спорту; зміцнення міжнародного співробітництва; участь в Олімпійських іграх та інших міжнародних спортивних заходах, що проводяться Міжнародним та Європейським олімпійськими комітетами та виконання інших завдань і заходів, передбачених статутом НОКу, відповідно до Олімпійської хартії. Так, Статут НОКу конкретизує зазначену мету такими положеннями, як розвиток, зміцнення та захист олімпійського руху в Україні; сприяння духовному взаємозбагаченню людей, поширення обміну цінностями національної культури під знаком ідей та принципів олімпізму у співробітництві з державними, громадськими та іншими організаціями на засадах незалежності та доброї волі в інтересах спорту і олімпійського руху та захисту інтересів своїх членів. Серед завдань НОКу – 1) сприяння: а) зміцненню авторитету та підвищенню престижу українського спорту на міжнародній арені; б) підготовці олімпійських резервів та розвитку спорту вищих досягнень і спорту для всіх в Україні; в) підготовці спортсменів для участі у спортивних заходах на національному та міжнародному рівні; проведенню

Олімпійського дня в Україні, відкритого для іноземних спортсменів та представників української діаспори; 2) пропаганда основних принципів олімпізму на національному рівні та сприяння впровадженню олімпізму у програми фізичного виховання і спорту в закладах освіти [247].

Повноваження НОКу засновані, перш за все, на Олімпійській хартії, а також делеговані йому Міжнародним олімпійським комітетом, й можуть бути поділені на: а) *представницькі* (НОК представляє Україну на Олімпійських іграх, у Міжнародному олімпійському комітеті та у міжнародних олімпійських організаціях, якщо інше не передбачено вимогами відповідних міжнародних організацій та/або міжнародними договорами України; а також здійснює заходи щодо забезпечення прав інтелектуальної власності Міжнародного олімпійського комітету); б) *надання адміністративних послуг* (визнання спортивних федерацій з олімпійських видів спорту та участь у наданні всеукраїнським спортивним федераціям з олімпійських видів спорту статусу національної спортивної федерації з відповідного виду спорту); в) *організаційні* (співпрацює із суб'єктами сфери фізичної культури і спорту, що забезпечують розвиток олімпійських видів спорту; а також бере участь у підготовці та реалізації заходів, спрямованих на забезпечення підготовки національних збірних команд України до участі в Олімпійських та інших міжнародних спортивних заходах, які проводяться Міжнародним та Європейським олімпійськими комітетами). НОК має свої відділення в АРК та областях, а також свою національну олімпійську символіку і здійснює її використання та забезпечує захист відповідно до закону.

### 2.3. Інструментарій управління фізичною культурою та спортом в Україні

Суб'єкти публічного адміністрування, уповноважені на реалізацію компетенції у сфері фізичної культури та спорту, наділені відповідними важелями впливу (перш за все, публічно-правовими, а також приватно-правовими) на суспільні відносини, з метою виконання покладених на них функцій. Такі засоби впливу отримали назву «форми та методи державного управління» [41]. В процесі адаптації вітчизняного адміністративного права до права країн ЄС, вченими було зроблено висновок про «застарілість» цих понять й здійснено запозичення західного понятійного апарату щодо найменування таких важелів впливу на суспільні відносини та їх змістовного наповнення, на кшталт «інструменти діяльності суб'єктів публічного адміністрування». Так, в новітній теорії адміністративного права доволі успішно оновлюється і розвивається теорія інструментів (інструментарію) публічного управління, через які забезпечується або здійснюється сприяння реалізації суб'єктивних прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічного адміністрування [40]. Зокрема, під інструментами діяльності суб'єктів пропонується розуміти сукупність юридичних засобів (прийомів), які використовуються ними для здійснення регулюючого впливу на учасників суспільних відносин, які складаються у сфері публічного управління» [262, с. 139]. Зазначається, що ознаками інструментів діяльності є те, що: вони мають публічно-правову природу; суб'єкти публічної адміністрації застосовують їх в процесі свого функціонування; порядок їх застосування регулюється нормами адміністративного права; застосування того чи іншого інструмента обумовлено компетенцією, сферою та метою діяльності суб'єкта



публічної адміністрації; в результаті їх застосування настають юридичні наслідки та/або фактичні результати [262, с. 139–140].

До таких інструментів публічної адміністрації відносять: адміністративний акт, адміністративний договір, акти-дії, план як інструмент діяльності публічної адміністрації, приватноправові інструменти, нормативні акти [29, с. 95]. Зазначимо, що зміст більшості цих понять розкривається у ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), у якій викладено дещо інші термінологічні підходи [90].

Розглянемо ці питання докладніше щодо сфери управління фізичною культурою та спортом.

*Адміністративний акт* (індивідуальний акт, акт управління – від лат. *actus* – дія; *actum* – документ) визначається як акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийнятий) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав та інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк (п. 19 ч. 1 ст. 4 КАСУ) [272]. У міжнародному документі – Резолюції 77 (31) Комітету Міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади під актом мається на увазі такий, що прийнято/вжито в рамках реалізації владних повноважень [240].

Різні сутнісні ознаки цього поняття містяться у параграфі 35 Закону ФРН «Про адміністративну процедуру», як будь-яке розпорядження, рішення або інший владний захід, спрямований суб'єктом публічної адміністрації на врегулювання окремого випадку в галузі публічного (адміністративного) права і який має безпосередні зовнішні правові наслідки; інших джерелах, наприклад, як розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, спрямоване на регулювання певного випадку у сфері публічного адміністрування і яке

обумовлює настання юридичних наслідків [4, с. 54; 125, с. 263]. Нарешті, свого часу Конституційний Суд України надав тлумачення, що ненормативні (адміністративні) акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію [243; 242]. Зазначене дає підстави зробити висновок, що адміністративний акт за своєю сутністю є: 1) односторонньо-владним рішенням, яке має конкретно-індивідуальний характер (*виключення складають адміністративні договори, в яких виявляється узгоджена воля сторін – Л.Р.*); 2) є актом застосування положень нормативно-правового акта до конкретної управлінської ситуації; 3) регулює (впорядковує) конкретні правовідносини; 4) тягне за собою настання юридичних наслідків зовнішнього характеру. Саме у виданні індивідуальних адміністративних актів знаходить свій прояв регулятивна форма застосування права, призначена для розв'язання конкретних адміністративних (управлінських) справ і питань, для реалізації прав і законних інтересів громадян і організацій у сфері управління [283, с. 249].

У сфері фізичної культури та спорту повноваженнями щодо прийняття таких актів наділені: 1. Кабінет Міністрів України; 2. Президент України; 3. Міністерство молоді і спорту України; громадські організації – федерації з видів спорту.

Так, відповідно до ст. 116 Конституції України, ст. 49 Закону «Про Кабінет Міністрів України» [206] КМУ на основі та на виконання Конституції України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України видає обов'язкові для виконання акти – розпорядження з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань. Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Уряду від 18.07.2007 р. № 950 (параграф 40, п. 2) зазначає, що розпорядження

КМУ видаються з питань: схвалення програми, плану заходів, концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо; утворення та затвердження складу консультативних, дорадчих, інших допоміжних органів і робочих груп; виділення коштів резервного фонду державного бюджету; делегування повноважень Кабінету Міністрів центральним та місцевим органам виконавчої влади; передачі майна; кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру.

Адміністративний акт є основним інструментом діяльності Міністерства молоді та спорту України, як головного органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фізичної культури і спорту. Так, відповідно до п. 4 Положення про Мінмолодьспорт, Мінмолодьспорт видає накази, які умовно можуть бути поділені на: 1) *організаційно-забезпечувального характеру*: про організацію та проведення чемпіонатів України з видів спорту, визнаних в Україні, інших всеукраїнських та міжнародних спортивних заходів та затвердження відповідних регламентів (*змішаний акт, Л.Р.*); про забезпечення участі національних збірних команд у міжнародних змаганнях; про комплектування національних збірних команд України з визнаних в Україні олімпійських, неолімпійських та національних видів спорту, з видів спорту осіб з інвалідністю для підготовки їх до участі в міжнародних спортивних змаганнях; про комплектацію окремих офіційних делегацій національних збірних команд України для участі в окремих міжнародних спортивних змаганнях; про формування на конкурсній основі штатної команди національних збірних команд України з олімпійських, неолімпійських та національних видів спорту; про утворення комісій, робочих та експертних груп; 2) *кадрово-*

*забезпечувального характеру*: про визначення персонального складу патронатної служби Міністра; про призначення на посаду та звільнення з посади державних службовців апарату Мінмолодьспорту, присвоєння їм рангів державних службовців, про їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності; про призначення на посаду та звільнення з посади керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Мінмолодьспорту; 3) *статусно-забезпечувального характеру* (про надання або позбавлення юридичної або фізичної особи відповідного статусу): про надання громадській організації фізкультурно-спортивної спрямованості статусу національної; визначення на конкурентних засадах всеукраїнського громадського об'єднання фізкультурно-спортивної спрямованості ветеранів фізичної культури і спорту, яке представлятиме Україну у відповідних міжнародних організаціях, на Всесвітніх та Європейських спортивних іграх ветеранів фізичної культури та спорту та інших міжнародних спортивних змаганнях, якщо інше не передбачено вимогами відповідних міжнародних організацій та/або міжнародними договорами України.

Так, Положенням про надання на конкурсних засадах спортивній федерації статусу національної та позбавлення такого статусу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 р. № 22 [175], наказом Міністерства молоді та спорту України від 21.01.2014 р. № 202 «Про затвердження Положення про комісію для надання спортивній федерації статусу національної та позбавлення такого статусу» передбачено, що надання такого статусу оформлюється шляхом видання Міністерством відповідного наказу [164]. Наприклад, наказом цього Міністерства від 12.10.2015 р. за № 3724 надано статус національної спортивної федерації Всеукраїнській громадській організації «Українська Федерація Хортингу» – вид спорту – «хортинг»;

4) *установчо-забезпечувального характеру*: про утворення, ліквідацію, реорганізацію підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Мінмолодьспорту та ін. [213].

Положення про Мінмолодьспорт чітко розподіляє повноваження у сфері прийняття адміністративних (індивідуальних актів) між Міністром та Державним секретарем Міністерства. Так, на останнього покладається вирішення питань кадрового забезпечення Міністерства, а також державних підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління (їх керівників); заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців та інших працівників Міністерства; притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників державних підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; видання з питань, що належать до його компетенції, наказів організаційно-розпорядчого характеру.

2. *Адміністративний договір (угода)* – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волі узгодженні та має форму договору або угоди, протоколу чи меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону (п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ). З цього легального визначення випливає, що адміністративний договір характеризується наступними ознаками: 1) є підставою виникнення, зміни та припинення конкретних адміністративно-правових відносин; 2) однією із його сторін обов'язково виступає суб'єкт владних повноважень, або інший суб'єкт, наділений відповідними повноваженнями; 3) змістом такого договору є права та обов'язки його сторін, засновані на нормах адміністративного права, які містять зобов'язання суб'єкта владних повноважень видати правовий акт або

вчинити адміністративну дію; 4) застосовується у публічно-правовій сфері, тому й спрямований на досягнення певного публічного інтересу (мета) шляхом об'єднання зусиль інших сторін договору – суб'єктів громадянського суспільства; 5) за формою є спільним правовим актом суб'єктів владних повноважень або правовим актом за участю суб'єкта владних повноважень; 6) тягне безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни або припинення правовідносин.

Слушно наголошується, що зростання ролі приватного права в регулюванні суспільних відносин, розвиток договірних стосунків у публічно-правових відносинах обумовили актуалізацію проблеми адміністративного договору [283, с. 250], як важливого засобу саморегуляції відносин суб'єктів. В літературі зазначається, що для публічно-правової сфери найбільш характерними є функціонально-управлінські правочини та правочини між державними та недержавними структурами. Перші укладаються між структурними одиницями органів державної виконавчої влади з метою координації їх діяльності для вирішення спільних завдань. Вони посилюють взаємодію ланок державної виконавчої влади, а також взаємодію органів державної виконавчої влади з іншими суб'єктами шляхом уточнення, конкретизації або додаткового гарантування виконання повноважень для забезпечення реалізації публічних інтересів. Адміністративно-правові договори між органами виконавчої влади і недержавними утвореннями покликані вирішувати проблему узгодження питань між ними у галузі соціальних відносин тощо [283, с. 255].

В літературі висловлені різні підходи до критеріїв класифікації адміністративних договорів. Так, в залежності від суб'єктного складу пропонується поділяти їх на горизонтальні (координаційні), які укладаються між рівнопорядковими у ієрархічному розумінні суб'єктами публічного адміністрування, а також тими, хто має

однаковий правовий статус, та вертикальні (субординаційні), які укладаються між суб'єктами права, які знаходяться у відносинах влади-підпорядкування (укладаються між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами) [262, с. 170]. З останнім твердженням ми не можемо погодитися через те, що сторони адміністративного договору завжди є юридично рівними, а тому такий договір не може бути заснований на засадах влади-підпорядкування, тобто *apriori* вибудувувати таким чином відносини між його учасниками в управлінську вертикаль. Що стосується юридичних властивостей адміністративних договорів, то свого часу Д. Н. Бахрах звертав увагу на їх нормативно-обов'язковий характер і зазначав, що є всі підстави вважати їх поряд з адміністративними (односторонніми) актами, правовими актами виконавчої влади [26, с. 184]. Аналізуючи погляди вчених щодо юридичних властивостей договорів у сфері виконавчої влади, О. В. Константий розвиває положення, висловлені А. В. Дьомінім щодо виділення в окрему групу договорів нормативного характеру, що пов'язано «із відродженням і закріпленням позицій школи природного права» [60]. Автор звертає особливу увагу на такі ознаки: 1) вони виконують функцію заповнення прогалів у праві, доповнюючи та конкретизуючи чинне законодавство; 2) у них однією із сторін виступає орган державної влади, при цьому чим важливіше місце в управлінській ієрархії займає державний контрагент, тим вища юридична сила договору; 3) вони укладаються в публічних інтересах, їх цільова спрямованість – досягнення загального блага; 4) вони містять правила поведінки не тільки і не стільки безпосередніх учасників договору, скільки інших колективних та індивідуальних суб'єктів, а тому мають зовнішній юридичний вираз; 5) чисельність і невизначеність адресатів договірних норм; 6) договірні норми завжди розраховані як на тривалу дію, так і неодноразове застосування; 7) існує сувора формальна

процедура укладання нормативних договорів та спеціальний порядок вирішення спорів і конфліктів, пов'язаних з їх виконанням; 8) неможливість в односторонньому порядку зміни або відмови від виконання договірних умов; 9) на відміну від індивідуальних договорів, зміст яких може складати комерційну таємницю, для нормативного договору характерним є його офіційне оприлюднення. Наголошується, що нормативні адміністративні договори є джерелами адміністративного права [96, с. 76–77].

Таким чином, за юридичними властивостями пропонується поділяти адміністративні договори на нормативні (правовстановлювальні) та індивідуальні (правозастосовчі). Зазначається, що перші містять норми права для невизначеного кола осіб, втягнутих у його виконання, розраховані на багаторазове застосування, є джерелами адміністративного права, мають правонаділяючий характер. Що стосується других, то вони спрямовані на вирішення індивідуальної конкретної справи, мають визначеного суб'єкта дії, розраховані на одноразове застосування та мають правовстановлювальний характер [3, с. 171].

За змістом вчені-адміністративісти виділяють такі адміністративні договори: мирові угоди, що укладаються між суб'єктами права з метою врегулювання суперечки на основі взаємних поступок і стосуються прав та обов'язків сторін; договори обміну зобов'язаннями, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання; договори про співпрацю (кооперацію), що укладаються між суб'єктами права з метою залучення їх до участі у реалізації публічних функцій (завдань) [262, с. 216]. Яскравим прикладом останніх слугують договори, укладені на підставі Законів «Про співробітництво територіальних громад», «Про державно-приватне партнерство».



Виходячи із положень п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ, адміністративні договори за їх метою укладаються для: 1) розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; 2) делегування публічно-владних управлінських функцій; 3) перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; 4) замість видання індивідуального акта; 5) врегулювання питань надання адміністративних послуг. Так, надання окремих публічних послуг у сфері фізичної культури і спорту делеговано громадським організаціям, що діють в цій сфері, а саме: присвоєння спортивними федераціями кваліфікаційних категорій спортивним суддям; організація проведення спортивних змагань серед ветеранів фізичної культури і спорту; організація і проведення спортивних змагань серед учнів і студентів тощо. Деякі з таких послуг за своєю суттю є безпосередньо соціальними. Йдеться про Закон «Про соціальні послуги», ст. 1 якого визначає, що такі послуги є комплексом заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть їх самостійно подолати, з метою розв'язання їх життєвих проблем [226]. За своєю суттю такі послуги є публічними, проте критерієм їх виділення виступає не коло суб'єктів, які їх надають, а сфера, в якій вони реалізуються. Так, серед соціальних послуг у ст. 5 цього Закону названі такі види соціально-педагогічних і соціально-медичних послуг, як організація індивідуальної спортивно-оздоровчої діяльності. Їх надають фізкультурно-оздоровчі заклади (центри, комплекси, клуби, студії тощо), центри здоров'я населення, які здійснюють діяльність шляхом залучення різних груп населення (зокрема, соціально не захищених) до занять фізичною культурою [249, с. 296].

Якщо розглядати поняття «договір» як родове, можна також запропонувати поділ адміністративних договорів за формою на такі

видові, як: договір; угода; протокол та меморандум. Скориставшись тлумаченням відповідних понять у довідково-енциклопедичній літературі, доходимо висновку, що договір та угода за своєю суттю є синонімами (договір – взаємна угода, згода (правочин), волевиявлення двох або більше сторін про встановлення, зміну або припинення взаємних прав і обов'язків; угода – договір, за яким встановлюються взаємні зобов'язання щодо чого-небудь) [266, с. 99; 43, с. 1285]. Що стосується протоколу (від французького *protocole*, документ, акт, який посвідчує будь-який факт), то можна зробити висновок, що протокол є документом, який засвідчує факт узгодження намірів сторін про здійснення у подальшому певних спільних дій та прийняття відповідних рішень. Так само як і меморандум (від латинського *memorandum* – те, що слід пам'ятати, справа), протокол є документом про узгоджені сторонами наміри, які розраховані на спільну діяльність в майбутньому [43, с. 518]. Як свідчить аналіз адміністративних договорів, укладених Мінмолодьспортом на протязі 2016-2018 років, їх переважна більшість укладалася саме у формі договорів.

Підставами до укладання адміністративних договорів є наявність: 1) управлінської ситуації, яка має бути (вказівка нормативного акта) або може бути (адміністративний розсуд), врегульована шляхом укладання договору; 2) нормативно закріплених юридичних фактів, з настанням яких пов'язується виникнення зобов'язання укласти договір. Умовами їх укладання є: 1) спільне волевиявлення сторін, їх бажання вступити в договірні відносини з мотивів здійснення правомірних дій, спрямованих на задоволення публічного інтересу; 2) взаємна згода його учасників з усіх істотних умов договору [35].

В сучасних умовах подальшого реформування державного управління України, відповідно до Стратегії на 2016-2020 р.р., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від

24.06.2016 р. № 474-р. [263], актуалізується питання щодо деконцентрації окремих повноважень міністерств шляхом делегування державних повноважень іншим суб'єктам громадянського суспільства. Йдеться, перш за все, про передачу державних повноважень органам місцевого самоврядування та їх реалізації на місцевому рівні, як форму взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. Як слушно вказується, у сучасній практиці державотворення делегування широко використовується як спосіб перерозподілу повноважень між суб'єктами публічного права (наприклад, між органами різних гілок державної влади), між суб'єктами міжнародного права (наприклад, передача державно-владних повноважень міждержавному об'єднанню). Делегування використовується також і як ефективна форма децентралізації владних повноважень, перерозподілу їх між центральною владою та місцевими органами влади. В цьому аспекті під децентралізацією розуміється переміщення владних повноважень від держави, державних установ – недержавним суб'єктам [182, с. 190]. О. П. Рябченко цілком слушно звертає увагу на співвідношення понять «централізація» та «децентралізація», як категорій, об'єктивно притаманних системі органів державної влади, й зазначає, що децентралізація існує на протигагу централізації [252, с. 22].

Дослідники зазначають такі загальні вимоги, що пред'являються до процедури передачі державних повноважень місцевим органам влади:

- 1) передача проводиться відповідно до принципу субсидіарності;
- 2) передача окремих державних повноважень здійснюється на підставі спеціального законодавчого акта з можливим укладанням додаткових угод і (або) договорів;
- 3) процедура супроводжується передачею необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних, інших ресурсів з боку держави місцевим органам влади;
- 4) передані повноваження при цьому зберігають державно-правову природу, органи державної влади

контролюють як виконання переданих повноважень, так і використання переданих засобів і ресурсів, зберігають право давати вказівки («імперативні консультації») із приводу реалізації таких повноважень; 5) встановлюється відповідальність перед державою за невиконання або неналежне виконання делегованих державних повноважень місцевих органів влади в межах переданих матеріальних, фінансових, інших ресурсів [252, с. 196].

О. В. Ампілогов, розглядаючи змістовне наповнення категорій «децентралізація» та «деконцентрація» цілком слушно звертає увагу на те, що остання стосується внутрішньоорганізаційної діяльності суб'єкта публічної влади на відміну від децентралізації, якою позначено перерозподіл компетенції між різними суб'єктами публічної влади у напрямі забезпечення спроможності здійснити управління на певному територіальному рівні [9, с. 192].

У сфері фізичної культури і спорту таке делегування відбувається шляхом законодавчого закріплення за недержавними суб'єктами обсягу відповідної компетенції із можливою безпосередньою передачею окремих державних повноважень недержавним суб'єктам шляхом укладання договорів (угод).

В аспекті нашого дослідження особливу увагу буде приділено саме децентралізації державних повноважень саме на підставі адміністративних договорів шляхом передачі (делегування) окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування на підставі адміністративного договору. В літературі наголошується, що однією з основ такого делегування є принцип субсидіарності. Він передбачає, що конкретні публічно-владні повноваження повинні здійснюватися органами публічної влади того рівня, який має умови для найбільш ефективної реалізації відповідного повноваження. Як правило, на центральному рівні мають залишатися тільки ті повноваження, які

стосуються функціонування держави в цілому, інші ж повноваження передаються на місця. Влада, таким чином, наближається до населення за принципом: «Ніколи не доручайте великій одиниці те, що може бути зроблено більш дрібною» [9, с. 191].

Ці ідеї повністю кореспондуються із положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування [76], у якій закріплено, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління. Місцеве самоврядування розглядається як право і спроможність органів місцевого самоврядування у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (ч. 1 ст. 9 цієї Хартії).

Стаття 32 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (п.п. «а» та «б» ч. 1 Закону) до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері фізичної культури та спорту відносить: 1) управління закладами фізкультури і спорту, які належать територіальним громадам чи *передані їм* (підкреслено нами, Л. Р.), організація їх матеріально-технічного забезпечення; 2) організація медичного обслуговування та харчування у закладах фізичної культури та спорту, які належать територіальним громадам або передані ним; 3) *сприяння роботі громадським та неприбутковим організаціям, які діють у сфері фізичної культури і спорту* (підкреслено нами, Л. Р.); 4) створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку; 5) забезпечення відповідно до закону розвитку та удосконалення мережі закладів фізичної культури і спорту, визначення потреб та *формування замовлень на кадри для цих закладів* (підкреслено нами, Л. Р.); 6) вирішення питань про надання неповнолітнім, учням, студентам, пенсіонерам та особам з

інвалідністю права на безкоштовне пільгове користування об'єктами фізичної культури та спорту, а також визначення порядку компенсації закладам фізичної культури та спорту вартості послуг, наданих їм безкоштовно або на пільгових умовах.

Нарешті, статuti муніципальних утворень, які представляють інтереси жителів відповідних територіальних утворень, об'єднаних у територіальні громади, як первинну основу місцевого самоврядування, закріплюють основні завдання такої громади. Наприклад, пункти «з» та «и» ст. 3 Статуту територіальної громади м. Харкова, затвердженого рішенням XIV сесії VI скликання Харківської міської ради від 04.07.2007 р. № 121/07 [201] серед основних завдань територіальної громади передбачають: створення умов життя в місті, які сприяють фізичному, культурному, моральному і духовному розвитку особистості, а також створення закладів для підтримки здоров'я жителів міста, пропагування здорового способу життя. Дійсно, на виконання цих завдань ст. 9 Закону «Про фізичну культуру і спорт» визначає, зокрема, що органи місцевого самоврядування можуть бути засновниками таких закладів фізкультурно-спортивного профілю, як спортивні клуби, які надають фізкультурно-спортивні послуги населенню, а також фізкультурно-оздоровчі заклади, центри фізичного здоров'я населення, а також можуть брати участь у фізкультурно-оздоровчій діяльності і фізкультурно-спортивній реабілітації осіб з інвалідністю.

Вочевидь, що розбудова фізкультурно-спортивної інфраструктури передбачає залучення значних ресурсів органів місцевого самоврядування, в тому числі й шляхом їх об'єднання з іншими територіальними громадами. Нормативною основою для можливості такої співпраці (кооперації) слугує Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. [227]. Цей Закон визначає співробітництво територіальних громад як відносини

між двома або більше територіальними громадами, які здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах і з метою забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі суспільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених повноважень (ст. 1 Закону). Таке співробітництво здійснюється у формі: 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; 2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва і акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; 3) спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів; 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів; 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень (ст. 4 Закону). Тож йдеться про реалізацію зазначених положень Закону шляхом використання такої форми адміністративного договору, як договір про співробітництво.

З метою забезпечення реалізації положень цього Закону Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України видало низку наказів. Так, наказом № 225 від 15.08.2014 р. затверджено Порядок формування та забезпечення функціонування реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, а наказом № 233 від 27.08.2014 р. – примірні форми таких договорів. Як свідчать дослідження, станом на 01.12.17 р. за даними відповідного Реєстру було зареєстровано 111 договорів про

співробітництво більш аніж в 400 громадах, втім такий напрямок, як сфера фізичної культури та спорту не виділявся [110]. В процесі опрацювання цього питання з'ясувалося, що доступ до відповідного Реєстру [239] виявився заблокованим, а на наш інформаційний запит Мінрегіонбудом надано таку відповідь: відповідно до Закону «Про співробітництво територіальних громад» 1298 громад уклали між собою 339 договорів про співробітництво. У сфері фізичної культури і спорту укладено 11 договорів [130]. Втім ані Мінрегіонбуд, ані Мінмолодьспорт відповідний облік не ведуть.

З іншими недержавними суб'єктами органами місцевого самоврядування також укладаються публічно-правові договори. Слід звернути увагу, що адміністративний договір відрізняється від інших договорів саме за своїм предметом. У визначенні сутності публічно-правового договору спеціальне посилення на те, що він діє у межах публічного права, є ознакою, яка розмежовує цей договір з приватноправовим. Втім, на думку науковців, можливе виокремлення у одному договорі приватно-правової та публічно-правової частини. Йдеться про так звані змішані договори, що регулюються як нормами приватного, так і публічного права [283, с. 257]. Зазначене потребує з'ясування основоположних засад цивільного права щодо таких ознак приватної особи, зокрема вона: 1) не є фігурантом держави; 2) не знаходиться у відносинах влади-підпорядкування стосовно інших приватних осіб; 3) вільно і рівноправно з іншими особами визначає для себе права і обов'язки у відносинах, що виникають з її ініціативи [283, с. 258].

Особливого значення у досліджуваній сфері набувають адміністративні договори зобов'язального характеру. Так, Мінмолодьспортом протягом останнього часу запроваджено експеримент щодо залучення національних спортивних федерацій з окремих видів



олімпійського спорту до організації та проведення спортивних заходів з метою упорядкування сучасної системи класифікації в Україні видів спорту відповідно до європейської системи визначення видів спорту, видів дисциплін та видів програм з олімпійських та неолімпійських видів спорту, та механізмів взаємодії федерацій і Міністерства тощо. Йдеться про забезпечення автономності національних олімпійських федерацій та спортивних федерацій з неолімпійських видів спорту. Суть експерименту полягає в тому, що міністерство укладає договір з федерацією, за яким вона отримує державні кошти і розпоряджається ними, формує склад національної збірної з певних видів спорту, а також календар навчально-тренувального процесу й спортивних змагань. Наприклад, 22.10.2014 р. укладено договір про співпрацю між Мінмолодьспортом та громадською організацією «Федерація гандболу України». За цим договором Мінмолодьспорт делегував федерації повноваження щодо розвитку гандболу і виключне право представляти даний вид спорту у Міжнародній федерації гандболу, Європейській федерації гандболу та на міжнародних спортивних змаганнях, а також право на організацію та проведення офіційних міжнародних спортивних змагань з виду спорту гандбол на території України та всеукраїнських спортивних змагань. З свого боку Мінмолодьспорт зобов'язується надавати федерації організаційну, правову, методичну, консультативну та фінансову допомогу. Відповідно спортивна федерація, зокрема, присвоює кваліфікаційні категорії спортивним суддям, здійснює заходи щодо соціального захисту спортсменів, тренерів, інших фахівців, турботу про ветеранів спорту, звітує про використання бюджетних коштів тощо.

Наказом Мінмолодьспорту від 23.11.2015 р. за № 4338 затверджено Порядок укладання, реєстрації, зберігання договорів та контролю за їх виконанням у Міністерстві молоді та спорту України

[181]. Втім будь-яка інформація у вільному доступі щодо виконання таких договорів відсутня.

Термін «*акти-дії* (фактичні дії)» у вітчизняній теорії адміністративного права по суті прийшов на заміну таких неправових форм управління, як «здійснення організаційних заходів та матеріально-технічної діяльності» й виконує допоміжну роль [3, с. 181]. Сутність таких актів-дій полягає в тому, що за їх допомогою фіксується певний фактичний стан речей або засвідчується право [29, с. 105]. У сфері фізичної культури та спорту, виходячи із повноважень Мінмолодьспорту, інших суб'єктів владних повноважень, до таких актів можуть бути віднесені: акт перевірки (аудиту, обстеження, приймання-передачі), протокол оперативної (міжвідомчої, координаційної наради тощо) та ін. Їх складання передбачено численими загальними та спеціальними нормативно-правовими актами, які закріплюють адміністративно-правовий статус суб'єктів владних повноважень та врегульовують управлінські відносини у аналізованій сфері. Звертається увага, що такі дії суб'єкти публічної адміністрації вчиняють не з метою настання юридичних наслідків, а задля досягнення фактичних результатів у сфері публічного управління [262, с. 221]. Втім, у непоодиноких випадках такі акти-дії передують настанню юридичних наслідків у вигляді прийняття адміністративних актів або слідують за ними. У зв'язку з цим доволі спірним виглядає твердження Р. С. Мельника про те, що такі акти-дії ніколи не одягаються у форму юридичного документа [262, с. 222]. Вважаємо, що тут усе залежить від статусу суб'єкта, який фіксував свої дії у відповідній формі, та характеру їх наслідків.

У юридичній літературі *план* (від лат. *planum* – площа) розуміється як попередньо визначений порядок, послідовність здійснення певної програми, виконання роботи, проведення заходів

тощо [297, с. 566]. Відповідно, на думку вчених, акт планування можна розглядати як рішення владного суб'єкта, що визначає порядок, послідовність певних дій чи містить їх подальший зв'язок та проведення заходів; як різновид управлінського рішення, змістом якого є система взаємопов'язаних, поєднаних загальною метою конкретно визначених завдань та заходів, котрі потрібно здійснити у вказаній послідовності і в установлені строки конкретно визначеними виконавцями [3, с. 177]. Усі вимоги, які висуваються до управлінських рішень, стосуються і планів – наукова обгрунтованість законність, актуальність, реальність, конкретність, несуперечливість, своєчасність, інформативність [147, с. 101].

Наголошується, що план, як акт планування, слід відмежовувати від затвердження плану (як інструменту публічного адміністрування), оскільки саме останнє створює правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення прав і породжує обов'язки для приватних осіб [3, с. 177]. З таким підходом ми не можемо погодитися, оскільки автори, на нашу думку, відривають форму управлінської діяльності від її змісту, протиставляють такий різновид управлінської діяльності, як процес планування та його результат – план, який набуває правового значення після його затвердження (ухвалення тощо).

*Планування* є важливою функцією управлінської діяльності, спрямованою на прогнозування (обрання) реалістичних напрямків діяльності системи та її окремих складників, визначення перспективного стану об'єкта управління, який сприяє формуванню орієнтирів його діяльності у майбутньому. Як наслідок, зменшується рівень невизначеності, пов'язаної із впливом зовнішніх і внутрішніх чинників, конкретизуються напрями діяльності за кількісними і якісними показниками. Саме за його допомогою система управління пристосовує свої ресурси до зміни зовнішніх і внутрішніх умов управління, а тому

планування є найпершою загальною функцією управління, що передує всім іншим, визначаючи їх природу [114, с. 144]. Тож йдеться про передбачуваність функціонування системи управління на майбутнє. Наслідком планування є план, який Р. С. Мельник називає акт-план й зазначає, що в основу його прийняття покладаються не точні, а як правило, прогнозовані показники, дані, оцінки, які під впливом різних життєвих ситуацій та подій можуть перетерпіти зміни чи взагалі не підтвердитися. Це свідчить про певну нестабільність актів-планів, що передбачає внесення до них різноманітних змін та доповнень в міру виникнення необхідності [262, с. 219]. На нашу думку, зазначене положення потребує уточнення.

О. М. Соловійов планування розглядає як інструмент удосконалення гіпотетичного передбачування розвитку проблемної ситуації, спрямоване на послідовне покращення якості державного управління, як засіб підвищення якості рішень, які приймаються державою [259, с. 256]. Він визначає планування як комплекс процедурно-узгоджених управлінських дій, що закріплюють взаємозв'язки та зобов'язання державних органів, які передбачають діяти у певних умовах, часових межах та належного ресурсного забезпечення задля досягнення раніше виробленої мети [259, с. 258]. По суті йдеться про підготовку, прийняття та виконання управлінських рішень, і теорією управління вироблений алгоритм (стадії) такої діяльності. Зокрема, на першій стадії має досліджуватися проблема (її джерело) й пропонуватися модель її вирішення. Йдеться про інформаційне забезпечення діяльності у відповідній сфері, що дозволяє охарактеризувати: тип проблеми та її джерело, співвідношення параметрів її соціальної значущості; розподілити типи реагування агентів та акторів в умовах проблемної ситуації та виявити їх потенціал для ефективного вирішення проблеми [146, с. 17]. У сфері фізичної

культури і спорту, спрямованої на забезпечення людського здоров'я, до інформації, яка б спонукала до об'єднання зусиль держави та суспільства, можна віднести т.з. демографічну статистику, моніторинг результатів рухової активності громадян, соціальні стандарти тощо.

Підставою планування є програмування, тобто розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм. Закон України «Про державні цільові програми» [194] визначає, що державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюється з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням (ст. 1 Закону). Державні цільові програми (далі – ДЦП) поділяються на загальнодержавні (тобто такі, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади) та ін. (їх метою є розв'язання окремих проблем розвитку економіки, та суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та соціальної сфери, адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки).

Загальною метою розроблення ДЦП є: 1) сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та соціальної сфери адміністративно-територіальних одиниць; 2) забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу; 3) координація діяльності центральних й місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування,

підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Виходячи із наданої законом класифікації державних цільових програм, зазначимо що державні цільові програми у сфері фізичної культури та спорту можуть бути віднесені до соціальних програм, як таких, що передбачають, зокрема, розв'язання проблем підвищення якості життя та розвитку охорони здоров'я.

Серед основних стадій розроблення та виконання державної цільової програми, на нашу думку, особливе значення набувають такі: 1) організація виконання заходів завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням; 2) підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів; 3) підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.

Планування та результат такої діяльності – план, можуть бути виокремлені за такими критеріями: а) за строками дії – перспективне (стратегічне, довгострокове та середньострокове планування) та поточне планування; б) за спрямуванням управлінської дії – зовнішні (затвердження яких є обов'язковим в діяльності суб'єктів публічної адміністрації на підставі закону та іншого нормативно-правового акту) та внутрішні (які мають внутрішньоорганізаційний характер); в) за масштабами дії – загальнодержавні, регіональні та місцеві; г) за формою вираження – концепції, програми, плани тощо.

Вважаємо, що серед видів планування діяльності органів публічного адміністрування, особливе значення мають довгострокове та стратегічне планування. Характеризуючи результати зазначених процесів, А. М. Омаров цілком слушно зазначає, що довгостроковим є план, який розробляється методом екстраполяції – шляхом накладення минулих тенденцій розвитку організації на майбутні плани, періоди.

Стратегічне планування є дещо принципово іншим явищем та зорієнтоване на розроблення та підтримання стратегічної рівноваги між метою та можливостями організації у таких, що змінюються, умовах діяльності [143, с. 99–100]. Головна ж різниця між ними, на думку вченого, полягає у трактуванні майбутнього: якщо у першому випадку передбачається, що майбутнє може бути передбачене шляхом екстраполяції тенденцій, що склалися, то у другому випадку уникають передбачень про те, що майбутнє має бути неодмінно краще минулого і що його можна прогнозувати шляхом екстраполяції (вважаючи, що найбільш переважним є спирання на матеріали аналізу практики та перспективи розвитку) з тим, щоб з'ясувати тенденції, здатні змінити траєкторію руху організації у бік її оптимізації. Пошук стратегічних рішень доводиться шукати, рухаючись від майбутнього до теперішнього [143, с. 100–101].

У аспекті нашого дослідження особливе значення має Програма діяльності Кабінету Міністрів України, яка базується на узгоджених політичних позиціях і програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України (ст. 11 Закону «Про Кабінет Міністрів України») [206]. Відповідно до ст. 114 Конституції України Прем'єр Міністр України спрямовує роботу КМУ на виконання цієї Програми, схваленої Верховною Радою України.

Програма діяльності Уряду є основним довгостроковим документом, що визначає спрямованість і завдання діяльності Уряду, на основі цього документа планується нормотворча робота Уряду, зокрема, щодо розробки загальнодержавних цільових програм. Про це йдеться у параграфі 4 Регламенту Кабінету Міністрів України, відповідно до якого Кабмін планує свою роботу на основі та на виконання Програми діяльності, для чого розробляє і затверджує щорічний план дій щодо виконання Програми, розробляє і подає на розгляд Верховної Ради

України проект основних напрямів бюджетної політики та проект Закону про Державний бюджет України на відповідний рік, проекти загальнодержавних програм, планує свою нормотворчу діяльність тощо. Слід зазначити, що за роки незалежності України за самими найменшими підрахунками було затверджено понад десять державних цільових програм та концепцій у сфері фізичної культури та спорту як загального характеру, так і стосовно окремих видів спорту тощо. Втім, доля їх не завжди стає відомою. Не отримавши чіткої відповіді стосовно досягнутих результатів за наслідками реалізації відповідної програми (виконано – не виконано, причини невиконання), Уряд знов і знов затверджує нові програми.

Програма діяльності Уряду В. Гройсмана, затверджена постановою Верховної Ради України від 14.04.2016 р. за № 1099-VIII, [223] не містить спеціальних положень щодо сфери фізичної культури та спорту, втім слід зазначити, що ці питання знайшли відповідне висвітлення у Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 р., затвердженого распорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 р. за № 275 [202]. Зокрема, підрозділами 18 та 20 цього документа визначені такі стратегічні завдання, як формування здорової нації та формування позитивного іміджу України у світовому спортивному русі. На виконання таких завдань Мінмолодьспорт затверджує щоквартальні планові заходи й звітує про їх виконання Уряду. Так, з інформації Мінмолодьспорту про виконання у II кварталі 2018 р. річних пріоритетних дій Уряду вбачається, що у червні п.р. розроблено проект распорядження Уряду «Про затвердження плану заходів на 2019 р. щодо реалізації Національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 р. «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація»; з метою удосконалення проведення оцінювання фізичної підготовленості населення України за



пропозицією Мінмолодьспорту Кабмін вніс зміни до відповідної постанови від 09.12.2016 р.; запроваджено експеримент щодо залучення Мінмолодьспортом національних спортивних федерацій з окремих видів олімпійського спорту до організації та проведення спортивних заходів з метою упорядкування сучасної системи класифікації в Україні видів спорту відповідно до європейської системи визначення видів спорту, видів дисциплін та видів програм з олімпійських та неолімпійських видів спорту та механізмів взаємодії федерацій і Міністерства тощо.

Зазначені плани мають бути орієнтирами для нижчестоящих органів виконавчої влади, які здійснюють управління фізичною культурою та спортом на регіональному та місцевому рівнях.

По суті йдеться про підготовку, прийняття та виконання управлінських рішень, і теорією управління вироблений алгоритм (стадії) такої діяльності. Зокрема, на першій стадії має досліджуватися проблема (її джерело) й пропонуватися модель її вирішення. Йдеться про інформаційне забезпечення діяльності у відповідній сфері, що дозволяє охарактеризувати: тип проблеми та її джерело, співвідношення параметрів її соціальної значущості; розподілити типи реагування агентів та акторів в умовах проблемної ситуації та виявити їх потенціал для ефективного вирішення проблеми [146, с. 17]. У сфері фізичної культури і спорту, спрямованої на забезпечення людського здоров'я, до інформації, яка б спонукала до об'єднання зусиль держави та суспільства, можна віднести так звану демографічну статистику.

Джерело проблеми доцільно шукати у розбіжностях між таким, що фактично склалося, і соціально необхідним станом справ. У зв'язку з цим слід враховувати розмаїття типів реакції людей на проблемну ситуацію: 1) пасивно-деструктивний, який характеризується небажанням людей витратити зусилля на подолання ускладнень, спробами відмежуватися від них за допомогою різних форм ретритизму

(занурення у хворобу, алкоголізм, наркоманія, лудоманія тощо); 2) активно-деструктивний, який породжує бажання знищити реальне або уявне джерело проблеми, яке зазвичай виявляється у пошуку «ворога», на якого спрямовується агресія, накопичена через безперервні ускладнення; 3) пасивно-конструктивний, який передбачає пристосування до ситуації, що склалася, епізодичне уникнення її викликів, формування звички «існувати з проблемою»; 4) активно-деструктивний, який виявляється у таких формах взаємодії з проблемно-ситуаційними факторами, частина яких передбачає пристосування до тих, що не піддаються змінам, а частина – їх нейтралізацію чи трансформацію у напрямку, який сприяє подоланню ускладнень [146, с. 20]. Вочевидь, що четвертий тип реагування людей на проблемну ситуацію сприяє її подоланню, що необхідно враховувати при розробці стратегічних напрямів вирішення соціально значущої проблеми, забезпечення соціальної взаємодії усіх людей для колективного їх вирішення. В рамках програми, яка по суті є набором шляхів вирішення такої проблеми, має визначатися:

- а) загальносоціальна та регіонально-специфічна характеристика проблеми, на вирішення якої спрямована програма (специфіка типів регіонів визначається ступінню готовності до вирішення проблемної ситуації);
- б) основна мета і завдання програми поетапно;
- в) засоби і методи реалізації програми на кожному з етапів та стосовно кожного типу регіонів (визначаються сукупність ресурсів, та способів спільної активності, необхідних для вирішення проблеми на кожному етапі і для кожного типу регіонів);
- г) інституціональні механізми реалізації програми (особи, відповідальні за реалізацію програми, а також способи контролю за її ефективністю на кожному з етапів і по кожному регіону);
- д) очікувані результати реалізації програми по кожному з етапів та типів регіонів;
- е) оцінка соціальної ефективності програми [146, с. 37].

Таким вимогам має відповідати концепція програми як відкритої стратегічної

системи, із відповідними функціональними зв'язками та соціальною взаємодією у формі участі суб'єктів громадянського суспільства на територіально-адміністративних рівнях протягом часу її реалізації.

На жаль, такі стратегічні документи Мінмолодьспорту не завжди відповідають зазначеним вимогам. Наприклад, План заходів з виконання Плану заходів щодо імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затверджений наказом Мінмолодьспорту від 01.10.2018 р. № 4538, [191] не містить посилання на час реалізації його положень. В той же час йдеться про такі важливі заходи, як удосконалення законодавства у сфері фізичної культури та спорту (п. 6), сприяння будівництву та розвитку спортивної інфраструктури (п. 7), посилення боротьби з такими загрозами для спорту, як допінг, договірні матчі, расизм та насильство (п. 8), продовження експерименту з визнання провідної ролі федерацій у сфері спортивної діяльності (п. 9) та популяризація фізичної культури та спорту (п. 10).

Слід зазначити, що оновлені доктринальні засади реформування державного управління України базуються, перш за все, на визначенні нової чіткої системи державного стратегічного планування, запровадженні розроблення середньострокових планів міністерств, обов'язковій оцінці вартості реалізації нових стратегічних документів та посиленні інституційної спроможності для здійснення стратегічного планування. Так, Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 р. в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102 р. характеризує поточну ситуацію у сфері стратегічного планування, зокрема, такими чинниками: 1) недостатня якість процесу формування політики, у тому числі стратегічного планування; 2) неузгодженість між планом дій Уряду та

планами діяльності центральних органів виконавчої влади; 3) недостатній попередній аналіз ситуації, нечітке визначення проблем та формальне розроблення альтернативних варіантів їх розв'язання у сферах державної політики. Хоча Регламентом Кабінету Міністрів України визначено базові концептуальні засади формування політики (зокрема, стану справ у галузі, прогнозування результатів реалізації політики, визначення критеріїв ефективності, фінансово-економічне обґрунтування), але на практиці ці положення, як правило, майже не застосовуються; 4) відсутність чіткої класифікації та взаємозв'язку між програмними і погнозними документами у сферах державної політики та нормативно-правовими актами; 5) низький рівень застосування сучасних технологій та використання аналітичних інструментів для роботи з даними у діяльності органів виконавчої влади, що обумовлює низький рівень аналітичної роботи; 6) відсутність чітко визначених підходів щодо середньо - та довгострокового планування діяльності центральних органів виконавчої влади, що призводить до продукування значної кількості рішень Кабінету Міністрів України, які не є фінансово обґрунтованими в середньостроковій перспективі тощо. Тож метою Стратегії є визначення на законодавчому рівні переліку документів державного стратегічного планування та створення умов, перш за все, для підготовки та прийняття обґрунтованих і скоординованих рішень Кабінету Міністрів України, які забезпечують реалізацію пріоритетів розвитку держави. Передбачається також прийняття Закону «Про державне стратегічне планування», який має визначити правові та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку держави, встановлення загального порядку розроблення, затвердження і виконання документів державного стратегічного планування, чіткого закріплення повноважень учасників цих процесів, запровадження обов'язкової оцінки вартості реалізації

нових стратегічних документів та посилення інституційної спроможності для здійснення стратегічного планування.

За відсутності відповідного Закону, правове поле в цій сфері заповнено Регламентом Кабміну України. Зміни, внесені до нього постановою Кабінету Міністрів України від 18.04.2018 р. [189], присвячені саме засадам формування та реалізації державної політики міністерствами. По суті ж йдеться про основи стратегічного планування в органах виконавчої влади. Так, у параграфі 3-1 наведено такий алгоритм дій міністерства: вивчення стану справ у відповідних сферах; визначення суспільно важливих проблем, що потребують розв'язання, та їх пріоритезації; пошук оптимальних шляхів розв'язання проблем; розроблення концепції реалізації державної політики у відповідних сферах; планування ресурсів та заходів, необхідних для реалізації державної політики; розроблення проектів законодавчих актів, інших актів законодавства, здійснення контролю за їх виконанням; проведення моніторингу та оцінювання результатів ралізації державної політики та розроблення на основі такого оцінювання пропозицій щодо її продовження, коригування чи припинення. Регламентом також передбачено, що у процесі формування та реалізації державної політики має враховуватися необхідність: досягнення стратегічних цілей, визначених Програмою діяльності Уряду, іншими стратегічними та програмними документами; розв'язання суспільно важливих проблем; виконання міжнародних зобов'язань України, зокрема Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони.

Що стосується досліджуваної сфери, то Міжнародна хартія фізичного виховання і спорту у ст. 3 наголошує, що програми фізичного виховання і спорту мають розроблятися у відповідності із потребами та

індивідуальними особливостями учасників, а також організаційними, культурними, соціально-економічними та кліматичними умовами кожної країни. Пріоритет повинен надаватися тим групам суспільства, які знаходяться у несприятливому становищі. Особлива увага у Хартії звертається на загальну освіту, де програми фізичного виховання і спорту мають як за своїм змістом, так і за розкладом сприяти створенню звичок та поведінці, які сприяють повному розквіту людської особистості. Вважаємо, що ці та інші підходи до планування у сфері фізичної культури і спорту мають бути враховані і Мінмолодьспортом України. Втім, обстеження функції планування в цьому міністерстві довело, що у теперішній час в ньому відсутні такі важливі дані про підпорядковані об'єкти, як реєстри спортивної інфраструктури, національних спортивних федерацій і клубів, фізичних осіб, які є суб'єктами спортивної галузі тощо. Звідси випливає питання про спроможність Мінмолодьспорту здійснювати стратегічне та тактичне планування у сфері, віднесеної до його компетенції.

Як завжди, актуальним залишається питання про виконання таких планів, у зв'язку з чим, на нашу думку, особлива увага має бути приділена контролю за виконанням зазначених управлінських рішень та підсумковому їх виконанню з подальшим оприлюдненням відповідної інформації. Мають також бути з'ясовані причини невиконання планових завдань, винні в цьому особи та вжито відповідні заходи. Цього, на жаль, бракує у вітчизняному державному управлінні.

Однією з особливостей планування у сфері фізичної культури і спорту є щорічна розробка Мінмолодьспортом Єдиного календарного плану фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів, з врахуванням положень якого регіональні та місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, інші суб'єкти сфери фізичної культури і спорту складають свої плани. Так, відповідно до ст. 45 Закону офіційні

фізкультурно-оздоровчі та спортивні заходи включаються до відповідного Єдиного календарного плану України, календарних планів фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів АРК Крим, областей, міст Києва та Севастополя, календарних планів фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів районів, міст, селищ та сіл. Порядок складання календарних планів фізкультурно-спортивних і оздоровчих заходів, затверджено наказом Мінмолодьспорту України від 05.05.2015 р. № 1341 [180]. Зокрема Порядок визначає що такі плани мають короткостроковий характер (річні) і стосуються проведення заходів, видатки на організацію і проведення яких здійснюються з державного або місцевих бюджетів. Пропозиції до Єдиного календарного плану можуть вносити такі суб'єкти: 1) всеукраїнські спортивні федерації; 2) місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, на території яких планується проведення цих заходів; 3) громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості; 4) заклади фізичної культури та спорту державної форми власності; 5) структурний підрозділ з фізичної культури і спорту Міністерства оборони України; 6) Комітет з фізичного виховання та спорту МОН України; 7) військові формування, утворені відповідно до законів України у правоохоронних органах, рятувальних та інших спеціальних службах, які здійснюють фізичну підготовку та забезпечують спортивну діяльність військовослужбовців і працівників. Плани інших органів державної влади та місцевого самоврядування мають складатися з урахуванням пропозицій відповідних міністерств, до сфери управління яких їх віднесено.

*Нормативно-правовий акт* – акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування

(пункт 18 ч. 1 ст. 4 КАСУ). У сфері фізичної культури та спорту суб'єктами регулювання правових відносин є: 1) Кабінет Міністрів України. Так, ст. 49 Закону «Про Кабінет Міністрів України» визначає, що НПА Урядом приймаються у формі постанови, а параграф 29 Регламенту КМУ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. за № 950 [238] конкретизує ці положення наступним чином: постанови видаються з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового регулювання.

Наприклад, 25.07.2007 р. КМУ прийнято постанову № 955 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників центрів з фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт» [231]. В подальшому дію окремих положень цієї постанови було поширено і на низку інших суб'єктів цієї сфери [66].

Закон «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 7) серед основних завдань міністерства передбачає забезпечення нормативно-правового регулювання відповідної сфери шляхом видання наказів нормативного характеру (ст. 15 цього Закону). Повноваження міністерства в цій сфері конкретизуються у відповідних положеннях, затверджених постановами Кабінету Міністрів України. Так, Мінмолодьспорт відповідно до пункту 4 Положення видає нормативно-правові акти, якими: 1) *встановлює порядок*: надання дитячо-юнацьким спортивним школам вищої або першої чи другої категорій; атестації тренерів та спортивних суддів; 2) *затверджує положення про*: школу вищої спортивної майстерності та центр фізичного здоров'я населення; проведення всеукраїнських спортивних змагань; національні збірні команди з видів спорту, визнаних в Україні та єдину спортивну класифікацію України, порядок видачі посвідчення про присвоєння



відповідного спортивного розряду, комісію для надання спортивній федерації статусу національної та позбавлення такого статусу;  
3) *визначає (встановлює)*: порядок присвоєння спортивними федераціями кваліфікаційних категорій спортивним суддям та порядок визнання видів спорту в Україні, включення їх до відповідного реєстру і порядок його ведення; перелік показників стану розвитку фізичної культури та спорту та ін.

Видання нормативно-правових актів як інструмента публічного управління сферою фізичної культури та спорту є виключною компетенцією Міністра Мінмолодьспорту.

*Приватно-правові інструменти* діяльності публічної адміністрації у сфері фізичної культури та спорту передбачають різноманітні форми залучення суб'єктів приватного права до виконання завдань і функцій держави щодо досягнення публічного інтересу, який може бути сформульований наступним чином: «здорова нація, здорове суспільство». Йдеться, зокрема, про державно-приватне партнерство [77, с. 356 – 377]. Стаття 1 відповідного Закону визначає його як співробітництво між державою Україна, АРК, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого саморядування (державними партнерами) і юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами), яке здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, а також відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим законом [195]. Вважаємо, що предметом державно-приватного партнерства, на яке може бути спрямоване співробітництво у сфері спорту (ч. 1 ст. 4 Закону), може бути: 1) надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація)

об'єкта державно-приватного партнерства з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття і виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства; 2) довготривалість відносин (від 5 до 50 років); 3) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; 4) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Закон (ст. 5) визначає, що у рамках здійснення державно-приватного партнерства можуть укладатися договори про: концесію; управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера); спільну діяльність; інші договори. Такі договори можуть містити елементи різних договорів (змішана форма договору), умови яких визначаються відповідно до цивільного законодавства України.

## Висновки до Розділу 2.

За роки незалежності України процес еволюціонування центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) у сфері фізичної культури і спорту відбувався поетапно. За цей час такі органи десять разів змінювали організаційну форму. Запропоновано виокремлювати такі 3 етапи: 1 – 1991 - 1999 р. р характеризувався відсутністю чіткої концепції побудови цих органів, статус яких змінювався від міністерства до державного комітету, підпорядкованого Кабінету Міністрів України; 2 – 2000 - 2013 р.р. проходив під безпосереднім впливом адміністративної реформи, що зумовило створення урядових комітетів – робочих органів Кабміну України, які мали зменшити навантаження на нього через делегування попереднього розгляду питань і проектів урядовим комітетам (зокрема, урядовому комітету соціального й гуманітарного розвитку). Сучасний етап розпочався у 2014 р. і триває до сьогодні. Він характеризується процесами децентралізації управління досліджуваною сферою і подальшим реформуванням державного управління. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» щодо наділення повноваженнями з управління сферою фізичної культури та масового спорту органів місцевого самоврядування.

Спортивне право не може бути віднесено до основної (самостійної) галузі права, оскільки не має чітко визначеної предметної єдності, йому притаманні ознаки неусталеності, воно спирається на норми основних галузей права й використовує декілька методів правового регулювання, як публічних, так і приватних. Спираючись на це, його слід розглядати як підгалузь адміністративного права.

Вітчизняний інструментарій управління фізичною культурою та спортом складається з плану, адміністративного (індивідуального) акта; акта-дії; адміністративного договору; нормативно-правового акта.

Сучасні доктринальні засади реформування державного управління України визначаються з урахуванням необхідності формування державної політики, виходячи з стратегічного (довгострокового) і середньострокового планування, в основу яких має бути покладена аналітична інформація про діяльність керованої сфери. Вивчення функцій Мінмолодьспорту засвідчило відсутність у ньому таких важливих даних про підпорядковані об'єкти, як реєстри спортивної інфраструктури, національних спортивних федерацій і клубів, фізичних осіб, які є суб'єктами спортивної галузі тощо. Зазначене підтверджує необхідність прискорення прийняття Закону України «Про стратегічне планування».

### РОЗДІЛ 3

## КОНТРОЛЬ (НАГЛЯД) ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ

### 3.1. Загальні засади контролю (нагляду) у сфері фізичної культури та спорту.

Необхідною умовою побудови правової держави та демократичного суспільства його невід'ємною частиною розвитку за О. Ф. Андрійко [8, с. 24] є чітке функціонування механізмів контролю та нагляду в усіх сферах публічного управлінського впливу, у тому числі й у сфері фізичної культури та спорту. Зазначене потребує адекватного правового регулювання, змістом якого є вплив публічної влади на поведінку учасників відповідних суспільних відносин. Якщо розглядати соціальне управління у самому загальному вигляді, управління може бути визначене як впорядкування системи, тобто приведення її у відповідність із визначеною об'єктивною закономірністю, яка діє у даному середовищі [138, с. 46]. Такому підходу відповідає сукупність управлінських функцій, спрямованих на підтримання та оптимізацію системних характеристик сфери управління, свідомий вплив її суб'єктів на внутрішні та зовнішні процеси, серед яких – регулювання, облік, контроль [279, с. 890].

Як слушно наголошується, саме самоконтроль та контроль за її діяльністю є нормою та принципом демократичної влади, невід'ємним атрибутом громадянського суспільства, яке має діяльність держави підкорювати своїм ідеалам та інтересам [46, с. 4; 46, с. 13].

Проблема контролю в діяльності органів публічного управління знаходиться у центрі уваги вчених різних галузей науки – філософії, психології, права та ін. Низку аспектів цієї проблеми можна вважати

розробленими. В той же час питання про поняття контролю, його місце та роль в системі публічного управління вважається дискусійним.

Контроль (від фр. *controle*) визначають як спостереження, нагляд з метою перевірки будь-чого, як перевірку будь-чого, як перевірку, а також спостереження з метою перевірки, як облік, перевірку рахунків, звітності [7; 99; 253; 134].

Контроль у сфері публічного управління розглядається одним із важливіших інструментів регуляції адміністративної діяльності, покликаних забезпечити її законність та ефективність відповідно до суспільно значущих цілей. Різні форми цього контролю сприяють своєчасному реагуванню публічної адміністрації практично на такі що є, і такі що можуть виникнути проблеми, створюють умови для їх адекватного розв'язання та усунення деструктивних конфліктів у відносинах «влада-підпорядкування» [81, с. 8].

Свого часу В. Б. Авер'янов, аналізуючи сутність функцій органу державного управління, вивів так звану тріаду управлінської діяльності: потреби об'єкта – мета (завдання) суб'єкта – функції управління [1, с. 51]. Наприклад, до загальних функцій державного управління В. Я. Малиновський відносить контроль, який дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі чи сфері державного управління з вимогами, поставленими перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх, оцінити відповідність здійснення інших управлінських функцій поставленим цілям (завданням). З іншого боку, контроль розглядається і як процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається зі встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у том випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених критеріїв [114, с. 97].

Тож за своєю сутністю контроль як багатоаспекте, поліфункціональне явище може розглядатися з різних боків. В. М. Горшенев та І. Б. Шахов обґрунтовано звертають увагу на його складну структуру і виявлення у різних аспектах, що обумовлює різні характеристики його розуміння [56, с. 18]. Вважаємо, що саме через це серед науковців висловлені різні погляди на сутність контролю, його мету та завдання, форми й методи здійснення, співвідношення з наглядом тощо. Як слушно вказує А. М. Тарасов, важко знайти автора, досліджуючого проблеми соціального управління, який тією чи іншою мірою не торкався б мети, завдань, функцій, принципів контролю та компетенції його органів [269, с. 26]. Аналіз таких поглядів протягом тривалого часу неодноразово наводиться у наукових джерелах дослідників цього феномену. Вважаємо за доцільне скористатися деякими з них та висловити свої міркування з приводу цього.

Зокрема, вказується, що контроль є функцією управління [13, с. 124; 18, с. 193; 33, с. 24; 49, с. 15; 88, с. 31–108; 264, с. 5; 56, с. 23; 274, с. 411], самостійним видом роботи [265, с. 7], невід'ємним складником усього процесу прийняття та реалізації управлінських рішень [124, с. 12], способом та гарантією забезпечення законності тощо [48, с. 36; 22, с. 248–251; 12, с. 312–315; 23, с. 6].

Тож, як функція управління, тобто постійний цілеспрямований процес впливу суб'єкта управління на об'єкт управління [261, с. 137], в якому реалізуються суспільні потреби та інтереси, загальнозначуща мета та воля суспільства [82, с. 49], контролю притаманні усі ознаки публічного управління: він здійснюється постійно та цілеспрямовано. Тому навряд чи можна погодитися з тим, що контроль є однією із головних стадій управлінського процесу [28, с. 46; 98, с. 18], оскільки під стадією будь-якої діяльності прийнято розуміти логічні та послідовно змінювані операції, які в підсумку, змінюючи одна одну,

досягають певну мету та мають завершальний характер. Вважаємо, що доцільно вести мову про управлінський цикл як часову характеристику функцій управління в цілому, де контроль виступає необхідним критерієм співставлення фактично досягнутих результатів із запланованими, про здійснення контролю як конкретної управлінської діяльності.

Зокрема, характеризуючи функції контролю, як управлінської діяльності, В. Г. Афанасьєв вказує наступне: «Контроль – це праця із спостереження та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – виявленню результатів впливу суб'єктів на об'єкти, відхилень, яких припустилися від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації та регулювання. Виявляючи відхилення та їх причини, працівники контролю визначають шляхи корегування організації об'єкта управління, способів впливу на об'єкт з метою подолання відхилень, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування системи» [19, с. 125]. В унісон з цими положеннями у Лимській декларації керівних принципів контролю, прийнятій IX Конгресом міжнародної організації вищих контрольних органів [108] зазначається, що контроль – є не самометою, а невід'ємною частиною системи реагування, метою якої є викриття відхилень від прийнятих стандартів та порушень принципів законності, ефективності та витрачання матеріальних ресурсів на можливо як найбільш ранішній стадії з тим, щоб мати можливість вжити корегуючих заходів, а в окремих випадках – притягти винуватих до відповідальності, отримати компенсацію за завдану шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому. Таким чином по суті йдеться про таку функцію контролю, як корегування. Дійсно, якщо під контролем розуміти приведення об'єкта управління до визначених нормативів на



підставі інформації, отриманої суб'єктом внаслідок зворотнього зв'язку, то такий корегуючий вплив останнім здійснюється з метою утримання об'єкта в межах вироблених нормативів [46, с. 33]. До числа функцій контрольної діяльності окремі вчені обгруновано відносять також функції правоохорони, соціальної превенції, виховну та інформаційну функцію та ін. [56, с. 32–33; 21, с. 203; 48; 89].

Що стосується мети контролю, то О. П. Полінець у найбільш загальному вигляді визначив її наступним чином: «попередити стагнацію та руйнування системи державного управління під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів» [159, с. 4]. Так само у загальному вигляді В. П. Беляєв сформулював мету контролю наступним чином: охорона конституційного ладу; захист прав і свобод людини і громадянина; підвищення ефективності державного управління; підвищення стабільності державного устрою; приведення до режиму законності дій посадових осіб; забезпечення законності та правопорядку в державі в цілому [31, с. 15]. Окремі автори формулюють таку головну мету державного контролю – не допустити дій за межами завданих параметрів, забезпечити виконання таких дій у руслі законності та правопорядку, попередити можливі відхилення, а у випадку їх вчинення – усунути негативні наслідки, стимулювати дотримання норм права підконтрольними суб'єктами та досягти законність [98, с. 25–26; 73, с. 103]. Свого часу Ю. П. Битяк цілком слушно зазначив, що суть контрольної діяльності полягає не лише у виявленні негативних явищ і тенденцій, порушень законності і дисципліни, а й у виробленні заходів, які б забезпечували належний рівень управлінської діяльності, виховували працівників у дусі дотримання законодавства і дисципліни, що стало б необхідним елементом їх діяльності [33, с. 24].

Деякі автори розглядають мету контролю через його сутність шляхом опису низки послідовних контрольних дій, що є способами

(методами) його здійснення. Так, Д. П. Зеркін та В. Г. Ігнатов визначають, що сутність контролю полягає у фіксуванні адекватності (відповідності) мети рішень, напрямів, способу управлінських дій та результату цих дій. На думку вчених, в підсумку контроль встановлює, наскільки зміни об'єкта доведено до його запланованого стану [82, с. 200]. О. І. Сушинський вважає, що за своєю сутністю контроль складається з вольових дій відповідних суб'єктів відносно запровадження, збереження, зміни або спрямування певного стану суспільних відносин [268, с. 16]. На думку А. М. Тарасова, метою контролю є порівняння фактичного стану справ у підконтрольних органах, організаціях, установах з тим, який має бути, тобто перевірка повноти та своєчасності виконання вимог нормативних правових актів, дотримання критеріїв законності та доцільності в адміністративній діяльності [270, с. 55]. Такий погляд поділяє і А. Й. Присяжнюк, на думку якого заходи примусового характеру застосовуються до осіб, які допустили порушення закону [184, с. 22].

В літературі пропонується поділяти мету контролю на безпосередню та кінцеву. Перша полягає у попередженні та припиненні порушень встановлених правил діяльності або поведінки суб'єктів суспільних відносин, а також вимог (стандартів) щодо якості продукції, що виготовляється, й надання послуг. Наголошується, що кінцева мета контролю покликана убезпечити громадян, організації, суспільство від можливих негативних наслідків тієї чи іншої діяльності, забезпечити їх безпеку та законні інтереси, права та свободи суб'єктів суспільних відносин [97, с. 73]. В цілому вбачаючи сенс у таких міркуваннях, вкажимо на неузгоджені критерії запропонованого поділу мети контролю, коли за основу, з одного боку, взято мету контролю як функції управління, а з іншого – мету контролю як управлінського процесу. Вважаємо більш плідним поділ мети контролю, як

управлінської функції, на галузеву (для конкретної сфери управління впливу) та предметну (безпосередню), яка, в свою чергу, може бути більш конкретизованою в залежності від особливостей сфери контролю, його об'єктів, видів діяльності, методів тощо. В цьому аспекті відповідь шукаємо у вітчизняних правових засадах контрольної діяльності, де прямо вказується на галузеву та предметну мету контролю. Наприклад, у ст. 1 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [216] мету нагляду (контролю), визначено через діяльність уповноважених законом органів щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства (*галузева мета*, Л. Р.), зокрема, належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища (*предметна, безпосередня*, Л. Р.).

З того, що контроль є функцією публічного управління, випливає й така його ознака, як владна управлінська діяльність, тож відносини, що складаються між суб'єктом та об'єктом управління мають характерактеристику «влада-підпорядкування» [118, с. 66; 184, с. 22]. Це підтверджується і змістом повноважень, якими наділені органи публічного контролю. Тут можна послатися і на думку Б. М. Лазарева, що особливістю функцій органу управління є те, що вони завжди закріплюються за органом владним, вольовим шляхом, причому завжди із вказівкою об'єкта, на який кожна функція спрямована [106, с. 30].

В літературі висловлені різні погляди щодо можливості віднесення контролю до заходів державного примусу. Одразу зазначимо, що йдеться саме про державний контроль. Так, Д. Н. Бахрах стверджує, що реалізація контролю забезпечується можливістю застосування різних видів державного примусу [27, с. 395]. Підтримуючи цю тезу, А. М. Тарасов наголошує, що до примусу звертаються лише у випадку

виявлення неправомірний дій. На його думку, важливіше завдання контролю – попереджати небажані наслідки [269, с. 30, 31]. Д. О. Бакай відносить до загальних методів державного контролю переконання та примус. Останній, на його думку, застосовується лише тоді, «коли застосування методу переконання не дало позитивного результату» [23, с. 7]. Дійсно, якщо проаналізувати положення Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», то можна знайти й приклади застосування методу переконання у такій діяльності. Так, ст. 6 цього Закону визначає, що у разі виявлення органом державного нагляду (контролю) помилки у документі обов'язкової звітності, він упродовж десяти робочих днів зобов'язаний повідомити суб'єкта господарювання про необхідність її виправлення у строк до п'яти робочих днів з дня отримання повідомлення. Невиправлення помилки у встановлений строк є підставою для проведення позапланового заходу. Втім, з іншого боку, діяльність органів державного нагляду (контролю), пов'язана зі збором інформації, метою якої є отримання відомостей про масові явища та процеси, що відбуваються у сфері господарської діяльності, не вважається заходами державного нагляду (контролю) (ч. 13 ст. 4 Закону). Тож під адміністративно-попереджувальні заходи такі дії не підпадають.

Зі ст. 4 Закону вбачається, що одним із принципів державного нагляду (контролю) є його орієнтованість на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності. Такі превентивні заходи є різновидом адміністративного примусу, що підтверджується владними повноваженнями контрольних-наглядових органів. Для цього достатньо проаналізувати пункти 1, 2 та 4 ч.1 ст. 10 Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», які надають органу контролю такі повноваження, спрямовані на виявлення порушень закону: перевіряти грошові та бухгалтерські документи,

фактичну наявність цінностей; мати безперешкодний доступ на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення; вимагати від керівників підконтрольних установ проведення інвентаризацій основних фондів, товаро-матеріальних цінностей тощо. Стаття 15 цього ж Закону визначає, що законні вимоги службових осіб органу державного фінансового контролю є обов'язковими для виконання службовими особами об'єктів, що контролюються.

Важливим є з'ясування питання про метод здійснення управлінського впливу на підконтрольні об'єкти. Якщо раніше воно вирішувалося однозначно, як імперативний, тобто метод влади і підпорядкування, то в умовах розмаїття форм власності і господарювання в нашій державі, пріоритети загальнолюдських цінностей в усіх сферах суспільного життя, все частіше впроваджується диспозитивний метод правового регулювання управлінських відносин у сфері контрольної-наглядової діяльності.

Вочевидь, що повна характеристика сутності та змісту контролю неможлива без його класифікації. Свого часу О. К. Засторожна справедливо вказувала на потребу наукової класифікації контролю через наступне: 1) контрольна діяльність здійснюється різноманітними суб'єктами, неоднаковими за правовою природою, обсягом компетенції, за формами і методами роботи; 2) контроль здійснюється щодо об'єктів, різних за своїм правовим становищем, зв'язками з контрольним органом, спрямованістю діяльності [79, с. 9]. Розглянемо ці питання докладніше.

Більшість вчених класифікують контроль за його суб'єктами на дві великі групи: державний та недержавний (громадський) [17, с. 240–242]. Другою підставою для класифікації контролю є відношення контролюючого суб'єкта до підконтрольного об'єкта, що дає підстави до поділу контролю на зовнішній (позавідомчий, надвідомчий) та

внутрішній (внутрішньовідомчий) [264, с. 8–15]. На думку В. І. Рохліна контроль буває відомчим та міжвідомчим, останній здійснюється спеціально уповноваженим органом, який не входить до даної системи, не перебуває в ній та не підзвітній їй [251, с. 167].

За компетенцією органів контролю пропонується вирізняти загальний та спеціалізований, а за часом здійснення – попередній, поточний та наступний [277, с. 9–10, 32; 273]. В. Г. Афанасьєв за часом дії та сфери здійснення виділяє систематичний, періодичний та разовий, загальний, вибірковий, територіальний та галузевий контроль [17, с. 242].

В. Ф. Опришко пропонує такі підстави для класифікації контролю: а) в залежності від джерел, які використовуються – документальний та фактичний; б) від ознак його повноти – суцільний, вибірковий, комбінований; в) в залежності від періодичності – поновлювальний, раптовий, плановий, позаплановий [144, с. 50–51].

Як управлінська діяльність, в процесі якої виникають контрольні-наглядові правовідносини, їх складовими є предмет контролю, об'єкт та суб'єкт [142]. На думку В. М. Гаращука до предмета контролю в державному управлінні слід віднести безпосередні (фактичні) правовідносини, що конкретизуються у відповідній поведінці, що виникає між суб'єктом та об'єктами контролю – учасниками певних управлінських правовідносин [49, с. 15]. До основних складових предмета контролю вчений відносить поведінку суб'єктів управлінських правовідносин щодо: встановлення конституційних прав і свобод учасників управлінських правовідносин; дотримання законності і дисципліни учасниками управлінських правовідносин [48, с. 81]. Іноді предмет контролю вірно називають його змістом, який складає фактичну поведінку суб'єктів контрольні-наглядових правовідносин [20, с. 42]. У більш розгорнутому вигляді

складники предмета контролю (безпосередній предмет контролю) конкретизуються у відповідних сферах контрольної діяльності. В усякому разі, як зазначає В. М. Гаращук, до безпосереднього предмета контролю в державному управлінні належать відносини, що регулюються як нормами публічного (конституційного, державного) адміністративного права та його підгалузей, так і приватного права (трудова, піприємницьке тощо) [48, с. 80].

Об'єктом контролю В. М. Гаращук визначає учасників управлінських правовідносин – підконтрольні структури – юридичних та фізичних осіб [49, с. 15]. Тобто йдеться про осіб – учасників управлінських правовідносин, які їх породжують, змінюють і припиняють, створюючи своїми діями (бездіяльністю) юридичні факти. Такими, на думку автора, є відповідні підконтрольні структури – юридичні та фізичні особи [48, с. 82]. Дійсно, якщо розглядати контроль як управлінські правовідносини, слід виходити з того, що у загальному вигляді їх об'єктом зазвичай визначають або те, з приводу чого вони виникають, або те, на що спрямована діяльність відповідного суб'єкта. Підтвердження цієї тези ми знаходимо і у законодавстві. Наприклад, ст. 2 Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» називає такі об'єкти контролю, як міністерства, інші органи виконавчої влади, державні фонди, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетні установи, суб'єкти господарювання державного сектору економіки тощо.

Суб'єктами контролю В. М. Гаращук називає відповідні контролюючі органи (як державні, так і недержавні), відомчи і спеціалізовані, на які покладено обов'язок здійснювати контрольні дії щодо предмета контролю в державному управлінні [49, с. 15]. Дійсно, наявні суб'єкт та об'єкт контролю збігаються з суб'єктом та об'єктом

управління, в процесі взаємодії яких виникають контрольні-наглядові правовідносини, які за своєю суттю є відносинами управлінського впливу та зворотнього зв'язку. Як обгрунтовано підкреслюється, управління здійснюється лише у тому випадку, якщо внаслідок впливу суб'єкта управління щось змінюється – перетворюється у нову якість або впорядковується, стабілізується, зберігаючи попередню якісну визначеність. Такий вплив завжди спрямований на досягнення певної мети [46, с. 36].

Погоджуючись в цілому із пропозиціями авторів щодо підстав класифікації видів та складників контролю, хочемо звернути увагу на наступне. Контроль, як правова форма діяльності, регламентований численими нормативними актами, як загального, так і відомчого характеру. В них визначаються як загальні підстави класифікації контролю (характеристики контрольної діяльності), так і особливі, обумовлені особливостями сфери та предмету контролю, ризиками у господарській діяльності, правовим становищем органів контролю тощо. Так, аналізуючи практику розподілу контролю на види, О. Ф. Андрійко дійшла висновку, що якогось єдиного встановленого правила не існує. У залежності від того, які властивості чи стан такого явища викликають значний інтерес, такий вид контролю чи сукупність його видів застосовує для забезпечення відповідної діяльності. Різноманітні види контролю, які існували на той час, авторка класифікувала наступним чином: за суб'єктами, які здійснюють контроль; за характером контролю; обсягом контрольних повноважень; сферами контролю; характером відносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом тощо [8, с. 77].

Тому в аспекті нашого дослідження вважаємо за доцільне обмежитися саме правовими джерелами контролю у сфері фізичного



виховання та спорту та висловити свої міркування щодо критеріїв його класифікації. Тож:

1. Як соціальне явище контроль поділяється на *державний та недержавний (муніципальний, громадський, приватний)*. Державний контроль включає контролюючі дії усіх без винятку державних структур та поглинає в собі контроль у сфері державного управління [48, с. 46].

В свою чергу, державний контроль в залежності від контролюючого суб'єкта поділяється на *парламентський, президентський, контроль з боку органів виконавчої влади, судовий контроль*. Засади здійснення таких видів контролю регламентовані Конституцією, а також такими законами загального характеру: «Про Кабінет Міністрів України» [206], «Про судоустрій та статус суддів» [229], так і спеціальними Законами: «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [216], «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [217], «Про антидопінговий контроль у спорті» [185], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [197], «Про Рахункову палату» [224] та ін. В науковій літературі доволі широко досліджується контрольна діяльність зазначених органів [25; 184; 8; 86; 133; 158; 290; 23], тому у даному дослідженні висвітлюються переважно особливості функціонування контролю саме у сфері фізичної культури та спорту.

Муніципальний контроль здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [210], громадський – відповідно до Законів «Про об'єднання громадян» [214], «Про фізичну культуру і спорт», «Про доступ до публічної інформації» [232; 196] та ін. Що стосується приватного контролю, то така діяльність є явищем доволі новим для сфери вітчизняного публічного управління. Стаття 1 Закону «Про аудит

фінансової звітності та аудиторську діяльність» визначає такий аудит як аудиторську послугу з перевірки даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності, яка надається суб'єктами підприємницької діяльності – аудиторськими фірмами або аудиторами.

2. В залежності від компетенції органу контролю, *контроль поділяється на загальний (надвідомчий, позавідомчий), спеціальний та спеціалізований контроль*, який здійснюють відповідно органи управління загальної, спеціальної та спеціалізованої компетенції. Так, що стосується загального контролю у сфері фізичної культури і спорту, то відповідно до ст. 19 Закону «Про Кабінет Міністрів України», діяльність КМУ спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, вирішення питань державного управління, зокрема, у сфері охорони здоров'я, культури та спорту. На Кабінет Міністрів України покладається здійснення постійного контролю за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства, вжиття заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів.

Що стосується контрольної функції, наданої органам виконавчої влади загальної компетенції, то вона має загальний характер, порядок її здійснення здебільшого не конкретизовано в нормативно-правових актах, на відміну від спеціальних контролюючих органів [63, с. 221–231].

Спеціальний контроль у сфері управління фізичною культурою та спортом покладається на Міністерство молоді і спорту України, яке відповідно до ст. 6 Закону «Про фізичну культуру і спорт» має здійснювати контроль за якістю фізкультурно-спортивних послуг, виконанням Єдиного календарного плану фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів України, програм розвитку фізичної культури і

спорту, антидопінгового контролю тощо. Вочевидь, що такий контроль виходить за межі внутрішньо-відомчого, оскільки розповсюджується на численних суб'єктів діяльності у сфері фізичної культури і спорту, які засновані на різних формах власності та господарювання (Розділ II Закону). Втім, зовнішній контроль за діяльністю таких суб'єктів у досліджуваній сфері із визначених законодавством питань Закон покладає на Мінмолодьспорт України. Вважаємо, що такий вид зовнішнього контролю відрізняється за своєю природою від відомчого (галузевого) та міжвідомчого (спеціалізованого), який здійснюється спеціально уповноваженими інспекціям, а тому можемо його іменувати спеціальним. Разом з тим, слід зазначити, що спеціальний контроль фактично є хибним, паперовим: для його здійснення Мінмолодьспорт не наділений жодними повноваженнями. Тож концепція міністерств, як центральних органів виконавчої влади, позбавлених функції зовнішнього контролю за Законом «Про центральні органи виконавчої влади», не узгоджується із Законом «Про фізичну культуру і спорт». Останній в цій частині суперечить базовому Закону, що дає підстави стверджувати, що така функція для Мінмолодьспорту є надлишковою, штучною (*функція не підтверджена повноваженнями – Л. Р.*). Одночасно зазначені об'єкти мають контролюватися іншим уповноваженим суб'єктам.

Спеціалізований контроль у сфері фізичної культури та спорту покладається на центральні органи виконавчої влади, які утворюються для виконання контрольних-наглядових функцій як інспекції (ст. 16, 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади»). Наприклад, відповідно до ст. 1 Закону «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної

політики у сфері фінансового контролю. Положенням про Міністерство фінансів України, затвердженим постановою КМУ від 20.09.2014 р., такі повноваження покладені на Мінфін (п. 1 Положення). А безпосередній контроль здійснюють державні аудиторські служби, на яких відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 р. № 43 [162], покладається реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю.

3. В залежності від *характеру взаємовідносин контролюючого суб'єкта та підконтрольного об'єкта*, контроль поділяється на зовнішній (надвідомчий, позавідомчий, міжвідомчий) та внутрішній (відомчий, самоконтроль). Зовнішній контроль здійснюється контролюючими суб'єктами за організаційно непередбаченими їм об'єктами, а внутрішній – за об'єктами по управлінській вертикалі в порядку підпорядкування. Як слушно наголошується, останній покликаний гармонізувати відносини публічної адміністрації із зовнішнім середовищем та підвищувати ефективність її роботи [81, с. 12].

Н. А. Розенфельд обґрунтовано звертає увагу на недоліки відомчого контролю. На думку вченої, коли у більшості випадків функції контролю та нагляду покладаються не на інші органи, а на органи або посадових осіб вищої ланки тієї ж системи, в якій міститься посадова особа або державний орган, дільність якого контролюється, йдеться про корпоративні інтереси контролюючого та контрольованого. Це призводить до нівелювання суті перевірки, оскільки нерідко виникає ситуація, коли одна сторона не хоче викриття своїх порушень через настання відповідальності, а інша – не хоче демонстрації порушень її підлеглих, оскільки відповідальність за порушення може торкнутися і її. Корпоративний контроль і нагляд, закріплені в законі, також знижують реальну ефективність контролю і тому можуть бути віднесені

до чинників, які впливають на корупціогенез законодавства [245, с. 34]. Дійсно, вважаємо, що в ієрархії системи контролю саме відомчий контроль має першим стати на заваді порушенням законодавства, виявляти та усувати причини та умови, які їм сприяли, порушувати питання про притягнення до відповідальності винуватих. Тому якщо під час проведення контрольних заходів органом позавідомчого контролю будуть виявлені відхилення в діяльності підконтрольного об'єкта, в усіх випадках належить встановити причини бездіяльності з боку органів відомчого контролю. Побудована саме таким чином система контролю в державі має забезпечувати ефективність усієї управлінської системи.

4. За *способами (методами) здійснення* контроль може бути у формі нагляду (архітектурний нагляд за будівництвом спортивних споруд), інспектування, аудиту, атестування тощо.

Важливо підкреслити, що контрольна діяльність, як різновид юридичної діяльності, завжди здійснюється у певній процесуальній формі. Як регулятор суспільних відносин, право регламентує і контрольні відносини, які реалізуються в рамках діяльності, яка має юридичний характер [183, с. 12]. У юридичній науці зазвичай структурними елементами процесуальної форми вважають процесуальні провадження, процесуальні стадії та процесуальний режим [296, с. 16 – 17]. Характеризуючи процесуальні провадження, В. М. Горшенев звертає увагу на те, що вони відображають увесь комплекс взаємообумовлених, взаємопов'язаних процесуальних дій, які виявляються у: а) сукупності процесуальних відносин, органічно взаємодіючих із матеріальними правовідносинами; б) системі способів добування усіх обставин юридичної справи, яка розглядається, їх обґрунтування та доведення; в) системі офіційних документів, які закріплюють усі отримані під час розгляду справи результати [55, с. 17].

На думку В. М. Гаращука контрольні провадження, як різновид адміністративних проважень, становлять сукупність послідовних, організаційно пов'язаних і нормативно закріплених юридично значущих дій, які мають на меті надати змогу компетентним органам та їх посадовим особам на практиці реалізувати свої контрольні повноваження. Складниками таких проваджень є: 1) суб'єкти контролю; 2) об'єкти контролю; 3) нормативна база контролю; 4) юридичні факти (або підстави порушення контрольних проваджень); 5) безпосередні контрольні правовідносини. Аналіз чинного законодавства дозволив В. М. Гаращуку вирізнити такі основні стадії контрольних проваджень: 1) порушення контрольного провадження (підставами є будь-яка достовірна інформація про недоліки на об'єкті контролю або поточні плани роботи суб'єкта контролю); 2) безпосереднє вивчення повноважними особами контрольного органу стану справ на підконтрольному об'єкті (шляхом порівняння з нормативними вимогами); 3) документальне оформлення результатів контролю; 4) застосування (за наявності підстав) заходів адміністративного примусу до правопорушників [49, с. 27]. Вважаємо за необхідне доповнити зазначений перелік такою п'ятою стадією провадження (факультативною), як оскарження дій та рішень суб'єкта контрольної діяльності, а також шостою стадією – підсумковий контроль за виконанням рішення, прийнятого за результатом такої діяльності (умовно її називають «контроль контролю»). Так, частина 1 ст. 6 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у господарській діяльності» передбачає таку підставу для здійснення позапланової перевірки, як перевірка виконання суб'єктами господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попереднього заходу органом державного нагляду (контролю). Такий

контроль запроваджується після завершення виконавчої процедури, тобто йдеться про зворотній зв'язок між суб'єктом та об'єктом контролю. Виконання суб'єктами господарювання розпорядчих документів дає підстави для закриття даного провадження. Втім, на підставі Закону від 03.11.2016 р. «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», дію цього положення було призупинено до 01.01.2019 р., що по суті унеможливило виконання комплексних завдань органами державного нагляду (контролю) [230].

Слід також акцентувати увагу на наявності приводів та підстав до порушення контрольного провадження, оскільки законодавство їх не розрізняє. На нашу думку, загальними причинами до порушення контрольного провадження є віднесення підконтрольного об'єкта до суб'єктів господарювання із відповідним ступенем ризику. Так, ст. 5 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає, що Кабінет Міністрів України затверджує критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю). Звідси випливає, що планові заходи, як привід до проведення контролю (нагляду), проводяться в залежності від віднесення об'єкта до:

- 1) високого ступеня ризику – не частіше одного разу на два роки;
- 2) середнього ступеня ризику – не частіше одного разу на три роки;
- 3) незначного ступеня ризику – не частіше одного разу на п'ять років.

А підставою ж порушення контрольного провадження буде віднесення діяльності об'єкта контролю (нагляду) до відповідного ступеня ризику. Свого часу постановою Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 р. за № 1097 [200] були затверджені відповідні критерії для оцінювання ступеня ризику для безпеки життя і здоров'я населення від провадження

господарської діяльності у сфері фізичної культури і спорту. Зокрема, йшлося про оцінювання ступеня ризику від провадження господарської діяльності за такими критеріями: 1) безпека життя і здоров'я населення під час проведення занять фізичною культурою і спортом; 2) імовірність використання стимуляторів, допінгових речовин та інших заборонених засобів; 3) можливість пропаганди культу жорстокості та насильства; 4) рівень травмонебезпечності; 5) строк провадження господарської діяльності. Передбачалося, що з урахуванням таких критеріїв суб'єкти господарювання відносилися до одного з двох ступенів ризику – високого та середнього. Так, до суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику належали суб'єкти, що здійснювали підготовку спортсменів до змагань з видів спорту, визнаних в Україні, а до суб'єктів господарювання із середнім ступенем ризику – такі, що здійснюють організацію та проведення занять фізичною культурою і масовим спортом. Відповідно планові заходи, пов'язані з державним наглядом (контролем) за господарською діяльністю таких суб'єктів мали здійснюватися в установленому законом порядку з такою періодичністю: з високим ступенем ризику – не частіше ніж один раз на рік, з середнім ступенем ризику – не частіше ніж один раз на три роки. Втім, майже через десять років така постанова втратила чинність на підставі постанови КМУ від 27.02.2018 р. [199] без будь-яких пояснень. Тож за відсутності визначення ступеню ризиків у сфері господарської діяльності об'єкти сфери фізичної культури і спорту не підпадають під дію цього Закону.

Приводами до порушення контрольного провадження також можуть бути позапланові заходи, підставами до яких відповідно до ст. 6 Закону є: 1) ініціатива господарюючого суб'єкта: а) подання ним письмової заяви до органу нагляду (контролю) про здійснення відповідного заходу нагляду (контролю); б) звернення фізичної особи



(фізичних осіб) про порушення, що спричинило шкоду її (їхнім) правам законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколишньому природному середовищу чи безпеці держави, з додаванням документів чи їх копій, що підтверджують такі порушення (за наявності).

2) ініціатива органу нагляду (контролю) у разі: а) виявлення та підтвердження недостовірних даних, заявлених суб'єктом господарювання у документі обов'язкової звітності, крім випадків, коли суб'єкт господарювання протягом місяця з дня первинного подання повторно подав такий документ з достовірними даними; невжиття суб'єктом господарювання заходів до виправлення виявленої помилки у документі обов'язкової звітності; б) перевірки виконання суб'єктами господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виданих за результатами проведення попереднього заходу органом державного нагляду (контролю); в) неподання суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності за два звітні періоди підряд без поважних причин або без надання письмових пояснень про причини, що перешкоджали поданню таких документів; г) доручення Прем'єр-Міністра України про перевірку суб'єктів господарювання у відповідній сфері у зв'язку з виявленими системними порушеннями та /або настанням події, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; д) настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання. Такий перелік підстав до проведення позапланових контрольних наглядних заходів є вичерпним, до того ж Закон обмежує предмет нагляду (контролю) з'ясуванням лише тих питань, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу, з

обов'язковим їх зазначенням у посвідченні (направленні) на проведення відповідного заходу.

Таким чином, підставами для здійснення контрольних-наглядових заходів може бути будь-яка інформація про наявність відхилень в діяльності підконтрольного об'єкта, що потребує її корегування. Вона має бути достатньою для того, щоб зважувати на необхідність вжиття відповідних заходів управлінського впливу на підконтрольний об'єкт (планових чи позапланових). Нарешті, дуже важливим є положення Закону про те, що результати контрольних-наглядової діяльності мають документально фіксуватися, що є невід'ємним компонентом контрольних-наглядового провадження [56, с. 80]. Це виявляється у прийнятті актів застосування права, які вчені називають актами-документами, й виділяють такі їх функції, як фіксаційну, інформаційну та динамічну [56, с. 137].

Слід також зазначити, що в сучасних реаліях розвитку українського суспільства чинниками, які зумовлюють посилення усіх видів контролю у сфері фізичної культури і спорту, є поява на ринку спортивних та інших послуг закладів приватної, колективної і громадської форм власності, управлінська діяльність відносно яких набуває виду державного регулювання.

Актуальними залишаються питання цільового використання коштів державного та місцевих бюджетів, забезпечення громадського порядку та безпеки життя і здоров'я громадян під час проведення спортивних заходів. Крім того, приєднання України до міжнародних стандартів у цій сфері зобов'язує нашу державу унеможливити прояви корупції та застосування допінгу у спорті. Це обумовило потребу у виокремленні зазначених сфер контролю у сфері фізичної культури і спорту як пріоритетних, що дало підстави класифікувати відповідно до цілей дослідження такі види контрольних проваджень із здійснення:

1) фінансового контролю; 2) контролю за забезпеченням права на безпечне споживання оздоровчо-спортивних послуг та користування об'єктами фізичної культури і спорту; 3) контролю за забезпеченням громадського порядку та громадської безпеки; 4) антидопінгового контролю; 5) антикорупційного контролю тощо. Беззаперечно такі напрямки контролю є життєво важливими для безпеки людини, суспільства та держави, а тому особливості здійснення контролю в окремих сферах та змісту відповідних проважень розглядаються у подальших підрозділах цього розділу нашого дослідження.

Слід зазначити, що у даному підрозділі дослідження йдеться саме про здійснення державного контролю у публічному управлінні. Втім, не з'ясованими залишаються питання про співвідношення контролю та нагляду у публічному управлінні. На думку В. Є. Чіркїна, розробка понять контролю та нагляду є вихідними для складання точного понятійного апарату в цій сфері [288, с. 100]. Розглянемо це питання докладніше.

Аналіз вітчизняного законодавства дає можливість констатувати неоднозначне ставлення до визначення та співвідношення таких феноменів, як контроль і нагляд: інколи їх ототожнюють, а інколи – вказується лише на одний чи другий вид. Так, ст. 1 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», так само як і пункт 2 ч. 1 ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», ст. 47 Кодексу цивільного захисту України та ін. використовують терміни «нагляд» і «контроль» (контрольно-наглядові функції) як синоніми [91]. А частина 2 ст. 19 Закону «Про Кабінет Міністрів України» покладає на КМУ здійснення постійного контролю за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства. Так само про державний контроль та його форми йдеться і Законі «Про основні засади здійснення

державного фінансового контролю в Україні», «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я і благополуччя тварин» тощо. Частина 4 ст. 2 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» веде вже мову про державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення як про самостійні види діяльності; ст. 2 Закону «Про банки і банківську діяльність» [186] закріплює положення про те, що банківський нагляд здійснюється шляхом інспекційної перевірки банку. У ст. 20 Закону «Про метрологію та метрологічну діяльність» [209] йдеться про метрологічний нагляд. Нарешті частина 4 ст. 14 Закону «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [197] визначає, що нагляд за дотриманням вимог санітарних норм у стандартах та інших нормативно-технічних документах, відповідністю продукції вимогам безпеки для здоров'я і життя населення здійснюють виключно органи державної санітарно-епідеміологічної служби.

Так само демонструють різноманітні погляди щодо визначення співвідношення між контролем та наглядом і науковці, більшість з яких тим не менш приходять до висновку, що державний контроль та нагляд мають багато спільних рис. Свого часу В. М. Горшеньов, характеризуючи контроль, зазначав, що з одного боку – це невід'ємний елемент функції державного управління, складник будь-якого виду робіт, а з іншого – самостійна функціонально відокремлена діяльність [56, с. 29]. Втім, питання про те, наскільки ступінь виокремлення має критичний характер, залишається відкритим. Погоджуючись із такою позицією, зазначимо, що якщо для деяких державних органів контроль є основним видом діяльності (складає більшість його функцій), то інші органи здійснюють крім контролю і інші функції. Аналізуючи погляди

вчених щодо співвідношення контролю та нагляду, В. П. Беляєв вказує, що в юридичній літературі нагляд розуміється і як підвид контролю, і як окремий самостійний його вид. Контрольна та наглядова діяльність розглядаються як самостійні автономні форми державної діяльності, які мають особливі відмінні ознаки, зміст, функції, процесуальну форму [30, с. 32]. Не можна не погодитись із думкою А. Б. Яблонської, яка вважає, що контрольна функція притаманна усім органам державної влади, а функція нагляду є спеціальною компетенцією державних органів, що забезпечує можливості одночасового та паралельного здійснення та взаємодії різних інститутів контролю та нагляду [298, с. 56]. Також зазначається, що нагляд є відносно самостійним способом забезпечення законності та дисципліни у різних сферах суспільних відносин, який здійснюється з метою спостереження за виконанням законодавства, без оцінки доцільності прийнятих актів [183, с. 24].

На думку В. М. Гаращука контроль слід відрізнити від близького до цього виду державної діяльності – нагляду, хоча у них є низка однакових рис (форми здійснення, мета, повноваження). Втім, він вважає, що нагляд у сфері державного управління здійснює тільки прокуратура [48, с. 48]. Вочевидь, що автор мав на увазі так званий «загальний нагляд прокуратури», який з часом був трансформований у її представницьку діяльність.

На наш погляд, цікавими є спроби деяких авторів виокремити відмінності між контрольною та наглядовою діяльністю за такими критеріями: 1) цілями діяльності – мета нагляду – забезпечення законності функціонування піднаглядних об'єктів через перевірку (інспектування) дотримання в їх діяльності вимог відповідних правил і норм, віднесених до їх повноважень; 2) наявністю спеціального предмета наглядової діяльності – суспільних відносин, врегульованих

певними правилами, вимогами, стандартами; 3) відсутністю організаційного підпорядкування суб'єктів нагляду та піднаглядних об'єктів; 4) оцінкою діяльності піднаглядних об'єктів з огляду законності, а не доцільності; 5) неможливістю втручання у оперативно-господарську діяльність піднаглядного об'єкта; 6) здійснення наглядових повноважень з доволі вузького кола суспільних відносин; 7) наявність суворо визначених законом засобів та методів наглядової діяльності, у т. ч. і адміністративного примусу [183, с. 47–48; 141, с. 171–172]. Дещо інші погляди на природу державної контрольно-наглядової діяльності демонструє В. Є. Чіркін. Так, зокрема, на його думку: 1) державний контроль та нагляд є окремими функціями тих чи інших органів держави; 2) фактично майже усі органи держави здійснюють контрольну чи наглядову діяльність, втім усяка така діяльність входить до системи контрольної гілки державної влади; 3) одним органам держави притамана тільки функція нагляду, іншим – тільки контролю; 4) хоча контроль та нагляд відрізняються в залежності від конкретних органів і за методами, контроль та нагляд як певна цілісність, являє собою єдину функцію контрольної влади, усіх органів, які беруть участь у її здійсненні; 5) розмежування функцій контролю та нагляду необхідно проводити, проте в різних ситуаціях той самий державний орган може здійснювати функції і контролю, і нагляду; 6) нагляд має постійний, триваючий характер, а конкретні заходи контролю можуть бути проведені у зв'язку із певними фактами чи відповідно до плану; 7) контроль та нагляд можуть поєднуватися, під час контролю та нагляду можливе використання однакових процедур, втім самі процеси контролю та нагляду різні; 8) в діяльності органів держави контроль та нагляд практично є неподільними: у контрольній діяльності присутні нагляд, а нагляд містить елементи контролю, й нерідко виступає його початковим етапом [288, с. 108–110].

На нашу думку, державний контроль і нагляд у публічному управлінні дуже близькі за змістом і можуть співвідноситися як загальне та особливе – нагляд є способом здійснення контрольної діяльності у вузькому розумінні спеціально уповноваженими суб'єктами на особливих піднаглядних об'єктах із застосуванням форм та методів (способів), закріплених у відповідних законах. Зокрема, державний (адміністративний) нагляд може здійснюватися і шляхом документальної перевірки із перевіркою знання службовими та іншими особами положень відповідних обов'язкових вимог (правил, норм, стандартів, регламентів тощо) до об'єктів нагляду та вжиття заходів за наслідками виявлених порушень, і інструментальну перевірку (випробування, виміри, експертизу тощо). Втім, на практиці така різниця в діяльності зазначених органів не має концептуальних відмінностей. Тож плідним є запропоноване деякими вченими виділення із так званого «троїчного» поділу державної влади в якості нової гілки – контрольної [288, с. 98–110]. Одним із перших у вітчизняних наукових колах питання про існування «четвертої гілки влади» поставив В. М. Гаращук [48, с. 37]. Свого часу цей вчений цілком обгрунтовано пропонував стандартизувати державний контроль [48, с. 169–172] шляхом прийняття Закону «Про державний контроль в Україні» («Про контроль в Україні»), який би запровадив загальні стандарти системи контролюючих органів, предмет та об'єкт контролю, співвідношення нагляду та контролю тощо, а також навів структуру такого Закону [49, с. 29]. Втім, зазначені пропозиції до теперішнього часу не знайшли свого втілення: законодавча практика в цій царині йде шляхом ототожнення нагляду та контролю, прийняттям законів про здійснення державного нагляду (контролю) в окремих сферах суспільного життя та за окремими об'єктами такої діяльності замість їх уніфікації.

## **3.2. Пріоритетні напрямки контролю у сфері фізичної культури та спорту**

### **3.2.1. Фінансовий контроль у сфері фізичної культури та спорту**

Закон «Про фізичну культуру та спорт» визначає такі форми економічного впливу держави на досліджувану сферу: підтримка олімпійського руху, діяльності всеукраїнських фізкультурно-спортивних товариств, національних спортивних федерацій, інших громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості (ст. 3); утримання та підготовка членів збірних команд України до міжнародних змагань (ст. 21); фінансування державної програми розвитку фізичної культури і спорту за рахунок державного бюджету, бюджетів місцевого самоврядування (ст. 28); визначення нормативів мінімальної забезпеченості основними фізкультурно-оздоровчими та спортивними спорудами житлових районів, а також підприємств, установ і організацій усіх форм власності, контроль за ефективністю використання спортивних споруд незалежно від форм власності (ст. 29); забезпечення підготовки та перепідготовки кадрів у сфері фізичної культури і спорту (ст. 30).

Фінансування сфери фізичної культури і спорту здійснюється:

- 1) з *Державного бюджету* на: а) державні програми підготовки резерву і складу національних команд та забезпечення їх участі у змаганнях державного та міжнародного значення (утримання спортивних шкіл вищої майстерності згідно з переліком, затвердженим КМУ, формування національних команд, проведення навчально-тренувальних зборів і змагань державного значення з визнаних видів спорту; підготовка та участь національних збірних команд у міжнародних змаганнях з



олімпійських та неолімпійських видів спорту, фінансова підтримка баз олімпійської підготовки, згідно з переліком, затвердженим КМУ): б) державні програми з розвитку фізкультури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації осіб з інвалідністю (відповідні центри, проведення навчально-тренувальних зборів, всеукраїнських змагань з видів спорту для інвалідів, утримання національних команд з видів спорту для інвалідів, забезпечення їх підготовки та участі у міжнародних змаганнях, фінансова підтримка паралімпійського руху та баз паралімпійської підготовки згідно з переліком, затвердженим КМУ); в) державні програми фізкультурно-спортивної спрямованості;

2) з місцевих бюджетів – на: а) державні програми розвитку фізичної культури і спорту (утримання та навчально-тренувальна робота усіх типів ДЮСШ, крім шкіл республіканського (АРК та обласного значення); б) державні програми з розвитку фізичної культури, спорту, фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів, навчально-тренувальних зборів і змагань республіканського АРК та обласного значення з фізичної культури і спорту інвалідів); в) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту.

Одним із протиріч сучасного стану розвитку цієї сфери в Україні є обмеженість ресурсних можливостей держави для задоволення на високому рівні потреб суспільства та соціально-економічного розвитку держави. Так, за підрахунками фахівців з усіх джерел фінансування фізичної культури і спорту в нашій країні на одну особу припадає усього 26,45 грн., а з Державного бюджету – лише 5,35 грн. Тож Україна в цьому поступається таким країнам, як Фінляндія ( майже у 30 разів), Японія та Австралія ( у 15 разів), Німеччина (у 10 разів) та ін. [85, с. 41]. Зазначене актуалізує питання використання державних (публічних) коштів, а також коштів суб'єктів місцевого самоврядування (суспільних коштів) за цільовим призначенням, ощадливо та раціонально. На

з'ясування цих питань спрямована фіскальна функція держави, яка передбачає попередження й припинення фінансових правопорушень, що є предметом державного фінансового контролю. Відповідно до ст. 1 Лімської декларації керівних принципів контролю, прийнятої IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів у 1977 році, організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими коштами, оскільки таке управління передбачає відповідальність перед суспільством [108]. Як слушно вказується у Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 р., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 310-р, ефективна система фінансового контролю за управлінням державними (місцевими) ресурсами (публічні кошти, необоротні та інші активи) та їх виконанням є не лише інструментом гарантії прозорості, підзвітності і якості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання, а й по суті є дієвим механізмом для забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, досягнення стратегічних цілей держави та ефективності державної політики, підвищення рівня якості життя населення та, зокрема, реформування системи управління державними фінансами [103].

На думку деяких вчених, об'єктом фінансового контролю є відносини, котрі виникають у процесі руху публічних грошових фондів [280, с. 306]. Разом з тим, ч. 2 ст. 7 Закону «Про Рахункову палату» визначає, що об'єктами контролю є державні органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи тощо [224]. Вважаємо, що таке положення Закону не зовсім відповідає його подальшим складникам. Зокрема, у ст. 7 цього Закону йдеться про фінансовий аудит діяльності підконтрольних органів, які, у тому числі є

учасниками бюджетного процесу. Таким чином, вважаємо, що загальним об'єктом фінансового контролю є діяльність суб'єктів в процесі руху публічних коштів. Спеціальними об'єктами такого контролю можна вважати конкретну діяльність зобов'язаних суб'єктів у такому процесі. Так, Є. Ю. Грачева відзначає, що поділ фінансового контролю на різні види можливий за суб'єктами, які його здійснюють – на державний, який у свою чергу поділяється на загальнодержавний (надвідомчий) та відомчий, внутрішній, муніципальний та незалежний (аудит). За змістом (об'єктом, спрямуванням) розрізняється бюджетний, податковий, банківський, страховий, валютний контроль [58, с. 72]. Тож у такому випадку йдеться саме про спеціальні види об'єктів фінансового контролю (конкретна діяльність суб'єктів як учасників бюджетного процесу).

Метою нашого дослідження є саме здійснення бюджетного контролю, який передбачається на всіх стадіях бюджетного процесу за діяльністю його учасників, відповідно до Бюджетного кодексу України та іншого законодавства. Він має забезпечити 1) оцінку управління бюджетними коштами; 2) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової бюджетної звітності; 3) досягнення економії бюджетних коштів, їхнього цільового використання, ефективні та результативні наслідки діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обгрунтованих управлінських рішень; 4) проведення аналізу і оцінки стану фінансової та господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів; 5) запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності; 6) обгрунтованість планування надходжень і витрат бюджету [58].

І. В. Панова розглядає фінансовий контроль як врегульовану нормативними актами діяльність, яка здійснюється шляхом проведення

процесуально визначених контрольних дій і має на меті забезпечення їх законності й доцільності у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, викриття порушень фінансового і бюджетного законодавства, виявлення і усунення недоліків у його застосуванні, притягнення винних до відповідальності, а також надання кваліфікованої допомоги установі чи організації у вирішенні проблемних питань [152, с. 10]. Аналогічне визначення фінансового контролю у бюджетному процесі надає і О. В. Макух [112, с. 4]. Ю. В. Мех розглядає контроль за дотриманням бюджетного законодавства як різновид державного фінансового контролю й визначає його як систему заходів органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу на кожній стадії [127, с. 7].

На думку В. М. Гаращука, фінансовий контроль – це врегульована нормативними актами діяльність державних і недержавних контролюючих органів спеціалізованої спрямованості, яка здійснюється шляхом проведення ревізій та перевірок, інших процесуально окреслених контрольних дій, і має на меті забезпечення законності й дисципліни у сфері фінансових і господарських правовідносин, викриття порушень фінансового та господарського законодавства, усунення недоліків у їх застосуванні, притягнення винних до правової відповідальності, а також надання допомоги підконтрольній структурі в налагоджені справи на об'єкті [49, с. 23]. Т. О. Татарова цілком слушно звертає увагу й на таку ознаку фінансового контролю, як наявність зворотніх зв'язків, що виражаються у активному впливі контролю на раціональне використання фінансових ресурсів, в усуненні перешкод для оптимального функціонування усіх ланок фінансової системи [271, с. 150].

Європейський вектор інтеграції України потребує реформування управління державними фінансами шляхом здійснення внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту. Статтею 346 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ЄС) передбачено, що співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовується на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності і прозорості, економічності, ефективності та результативності [275]. Тож першим етапом розвитку вітчизняного зовнішнього аудиту є імплементація стандартів та методик міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а також обмін найкращими практиками ЄС в цій галузі та їх запровадження у вітчизняну правову систему.

На виконання цих завдань розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 310-р схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 р. Серед проблем, які підлягають розв'язанню, наголошується на необхідності створення наступних ключових компонент фінансового контролю за управлінням державними (місцевими) ресурсами та їх використанням: 1) державний фінансовий контроль, який здійснюють органи Держаудитслужби, уповноважені Кабінетом Міністрів України (урядовий контроль); 2) державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України (парламентський контроль), і 3) державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема внутрішній контроль і внутрішній аудит, який забезпечується відповідно розпорядниками бюджетних коштів, а також підрозділом внутрішнього аудиту в бюджетній установі. Розглянемо ці питання докладніше.

Закон «Про Рахункову палату» (ст. 1) визначає, що цей орган від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та регулярно її інформує про результати своєї роботи. Діяльність Рахункової палати ґрунтується на низці принципів, серед яких, на нашу думку, основоположним є її незалежність.

Незалежність Рахункової палати забезпечується відповідними гарантіями, встановленими ч. 3 ст. 3 аналізованого Закону. Виходячи із положень ч. 7 ст. 3 Закону про те, що Рахункова палата у своїй діяльності застосовує міжнародні стандарти для вищих органів фінансового контролю ISSAI, стандарти INTOSAI, стандарти організації вищих органів фінансового контролю EUROSAI в частині, що не суперечить Конституції та законам України, можна стверджувати, що цей орган є вищим органом фінансового контролю в Україні [137; 72].

Частина 2 ст. 4 Закону встановлює, що державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту та аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів. Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі і оцінці правильності ведення, обліку та достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ відносно цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

Що стосується аудиту ефективності, то він передбачає встановлення фактичного стану справ і надання оцінки щодо своєчасності та повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності і економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності й повноти

прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу та стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Аналізуючи діяльність Рахункової палати через призму міжнародних стандартів аудиту, М. М. Шпитко зазначає, що інститут зовнішнього аудиту – це система зовнішнього незалежного контролю від імені суспільства за діяльністю держави з управління національними ресурсами країни, в якому проявляються такі конституційні засади діяльності держави як демократизм, пріоритет прав людини у громадянському суспільстві [291, с. 159].

Аудит ефективності та фінансовий аудит є найважливішими формами зовнішнього державного фінансового контролю. Метою аудиту ефективності є оцінка використання бюджетних коштів з точки зору економності, продуктивності та результативності. Обов'язковою умовою його проведення є визначення критеріїв оцінки очікуваних результатів і оцінки досягнення запланованих цілей (стандарт аудиту).

В літературі стандарт державного фінансового контролю визначається як база, зразок, еталон, що забезпечує розуміння всіма органами державного фінансового контролю своєї діяльності, призначення, завдань та функцій, а також свого внеску в загальний результат. Вказується, що його призначення полягає у виконанні професійно-інтегративної функції, тобто об'єднання всіх суб'єктів ДФК, забезпечення їх взаємодії та взаємоузгодження своїх дій. Застосування офіційно встановлених загальноприйнятих СДФК повинно охороняти від сутичок або конфліктів інтереси органів ДФК і підконтрольних їм об'єктів. Тож стандартизація державного фінансового контролю має забезпечити проведення інспектувань, ревізій, перевірок, аудиту тощо за уніфікованими програмами та методолігією, створити організаційно-методологічну основу спеціалізації та кооперування органів ДФК, їх єдність та взаємозв'язок [70, с. 97]. Як зазначається на

веб-сайті Рахункової палати, у 2019 р. спільно з експертами Національного аудиторського офісу Великобританії розроблено методичний посібник з питань аудиту, що дозволить користуватися підтвердженими показниками при здійсненні аудиту ефективності, а об'єкти контролю зможуть мобілізувати фінансову дисципліну і управління коштами [237]. Ознайомлення з матеріалами перевірок Рахункової палати довело, що на жаль, держава в особі Мінмолодьспорту виступає плохим менеджером у сфері фізичної культури і спорту. Наприклад, з рішення Рахункової палати від 19.12.2017 р. № 26-4 «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству молоді і спорту України на підготовку резерву і складу національних команд та забезпечення їх участі у міжнародних змаганнях» вбачається, що Мінмолодьспорт протягом 2016-2017 р.р. не забезпечило результативного, продуктивного, економічного та законного використання коштів державного бюджету, виділених на зазначені цілі, а саме – не забезпечило своєчасності прийняття управлінських рішень у цій сфері, не створило належні умови для ефективного управління об'єктами державної власності, а також контролю за використанням коштів державного бюджету. Так, більшість споруд, які належать до сфери його управління, не відповідають стандартам, визначеним міжнародними федераціями. Всупереч галузевому Закону від 24.12.1993 р. Мінмолодьспорт не встановило порядок залучення обдарованих дітей та молоді до занять певним видом спорту, а також порядок використання спортивних споруд. Не забезпечене належне функціонування внутрішнього контролю, через що без обґрунтованих подань спортивних федерацій на навчально-тренувальні збори за кордоном використано понад 14 млн. грн., не за цільовим призначенням використано більш 4, 8 млн. грн., призначених в якості державних та



інших стипендій Президента України та Кабміну спортсменам, тренерам та діячам фізичної культури і спорту. Порушувалися також вимоги Закону «Про публічні закупівлі», зокрема, у 2016 р. у ФОП придбані колеса для велоспорту-шосе вартістю 191, 1 тис. грн., які не відповідали встановленим технічним вимогам. Виявлені і інші порушення бюджетного законодавства. Матеріали аудиту надіслані до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, а також поінформовано Національну поліцію України та Національне антикорупційне бюро про виявлені під час аудиту ознаки порушення законодавства.

Рішенням Рахункової палати від 29.01.2019 р. за № 3-1 затверджено звіт про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділених Мінмолодьспорту на розвиток спорту серед осіб з інвалідністю та їх фізкультурно-спортивну реабілітацію. Із звіту вбачається, що протягом 2017 р. та 9 міс. 2018 р. на програму «Розвиток спорту серед осіб з інвалідністю та їх фізкультурно-спортивна реабілітація» було виділено понад 441 млн. грн. Втім, критерії, яким повинні відповідати організації для отримання коштів державного бюджету на зазначені цілі, не були визначені. За відсутності законодавчої межі фонду преміювання розпорядниками коштів «Інваспорт» та Західного РСЦ витрачено на преміювання понад 30% фонду оплати праці (майже 5 млн. грн.), що є неефективним витрачанням бюджетних коштів, так само як і під час закупівлі 129 найменувань спортивного обладнання на суму 6, 1 млн. грн., яке не змонтоване і не використовується. Виявлені і інші ризики нанесення прямих збитків державному бюджету, що свідчить про відсутність належного контролю за витрачанням бюджетних коштів з боку головного їх розпорядника – Мінмолодьспорт. Можна навести і інші звіти Рахункової палати, якими виявлені порушення бюджетного законодавства в сфері фізичної культури та спорту.

Іншим органом державного фінансового контролю є Державна аудиторська служба України (Держаудитслужба) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Крім такого завдання Положення про Державну аудиторську службу України (п. 3) до основних завдань цього органу відносить, зокрема, здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного та законного, цільового та результативного використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів. Такий контроль реалізується через здійснення: державного фінансового аудиту; перевірки закупівель; інспектування (ревізії); моніторингу закупівель. Повноваження Держаудитслужби визначені Законом «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [217] й спрямовані на: 1) виявлення порушень закону (безперешкодний доступ до складів та інших приміщень, які належать підприємствам, установам та організаціям, що контролюються; перевірка грошових та бухгалтерських документів, звітів, кошторисів та інших документів; залучення до перевірок кваліфікованих фахівців; вимога проведення інвентаризації основних фондів, коштів рахунків тощо; одержання від НБУ та його установ, банків та інших кредитних установ необхідних відомостей, копій документів, довідок про банківські операції тощо; одержання пояснень з питань, які виникають у ході здійснення державного фінансового контролю); 2) усунення порушень закону (призупиняти в межах своїх повноважень бюджетні асигнування, зупиняти операції з бюджетними коштами тощо; вилучати копії фінансово-господарських та бухгалтерських документів; порушувати питання про визнання недійсними договорів, укладених із порушенням

законодавства, у судовому порядку стягувати в дохід держави кошти, отримані підконтрольними об'єктами за незаконними договорами тощо); 3) притягнення винних до відповідальності (накладати на керівників та інших службових осіб підконтрольних установ адміністративні стягнення; звертатися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог стосовно усунення виявлених під час контролю порушень законодавства з питань збереження та використання активів; порушувати перед керівниками відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у допущених порушеннях).

Плани роботи Держаудитслужби затверджуються Міністром фінансів України. Позаплановий контроль у суб'єктах господарської діяльності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, Держаудитслужба здійснює за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Ознайомлення з аудиторськими звітами Держаудитслужби свідчить про встановлення числених фактів порушення бюджетного законодавства у сфері фізичної культури та спорту. Наприклад, аудиторський звіт за № 03-23/8 від 17.11.2017 р. про результати державного фінансового аудиту ефективності виконання Обласної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012-2016 р.р. та Обласної програми розвитку фізичної культури і спорту на Полтавщині (коштів обласного бюджету – 76 млн. 628 тис. грн., районних, міських бюджетів – 3, 4 млн. грн., спонсорських (благодійних – 1 млн. грн.) засвідчив, що виконання цих програм було недостатньо ефективним. Зокрема, програмами передбачалося збереження існуючої матеріально-технічної бази та будівництво сучасних спортивних споруд. Перевірка

довела, що із 52-х тільки 9 заходів (або 17,3%) спрямовано на виконання зазначених цілей, а профінансовано лише три таких заходи. За цей же період мережа закладів фізкультурно-спортивної спрямованості зменшилась на 48, тобто на 18,8% [16]. Факти неефективного викристання бюджетних коштів у сфері фізичної культури і спорту зафіксовані також і в інших аудиторських звітах [62].

Контроль за веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням покладається також на Казначейство України (ст. 112 Бюджетного кодексу України) [42]. В той же час для виконання зазначених завдань Кодекс не наділив цю службу жодними повноваженнями. Цю прогалину спробував заповнити Кабінет Міністрів України постановою від 15.04.2015 р. за № 215 про затвердження Положення про Державну казначейську службу України. Так, пунктом 6 цього Положення передбачено, що у разі виявлення порушень бюджетного законодавства, Казначейство вживає таких заходів: 1) надає попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства; 2) складає протоколи про порушення бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу, на підставі яких може зупиняти в межах повноважень, передбачених законом, операції з бюджетними коштами; 3) ініціює призупинення бюджетного асигнування; 4) порушує питання щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні бюджетного законодавства. Вочевидь, що Кабмін вийшов за межі наданих йому повноважень, підмінивши закон. Втім, нагальним є внесення до Бюджетного кодексу України відповідних доповнень, оскільки на відміну від інших органів державного фінансового контролю, які здійснюють такий контроль планово, періодично, Державна казначейська служба України та її

територіальні органи, виходячі з їх місця у бюджетному процесі, можуть контролювати його постійно та безперервно. На нашу думку, саме вони мають першими стати на заваді порушенням бюджетного законодавства, а не чекати роками, коли збиткі, завдані державному та місцевим бюджетам сягнуть мільйонів.

### **3.2.2. Контроль за забезпеченням прав людини і громадянина на безпекове середовище у сфері фізичної культури та спорту**

Стаття 3 Конституції України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. А утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Що стосується сфери фізичної культури і спорту, то ст. 3 Закону «Про фізичну культуру та спорт» зазначає, що право громадян займатися фізичною культурою і спортом забезпечується, зокрема, шляхом доступності та безпечності занять фізичною культурою і спортом. Відповідно до цих положень серед засад державної політики у досліджуваній нами сфері ст. 4 цього ж Закону визначає забезпечення: 1) безпеки життя і здоров'я осіб, які займаються фізичною культурою і спортом, учасників та глядачів спортивних і фізкультурно-оздоровчих заходів; 2) різноманітності, високої якості та доступності фізкультурно-спортивних послуг для громадян; 3) орієнтування на сучасні міжнародні стандарти у сфері фізичної культури і спорту. Розглянемо ці питання докладніше.

Одним із засобів забезпечення прав людини і громадянина у сфері фізичної культури та спорту є контроль з боку органів публічної адміністрації, інших уповноважених суб'єктів за забезпеченням прав на якісні та безпечні умови отримання оздоровчо-спортивних послуг. Особливості контролю в цій сфері обумовлені розмаїттям форм власності та господарювання суб'єктів, які надають такі послуги.

Так, відповідно до ст. 6 Закону «Про фізичну культуру і спорт» на Мінмолодьспорт України покладається організація контролю за якістю надання фізкультурно-спортивних послуг власниками (засновниками) закладів фізичної культури і спорту. Із Статистичного збірника «Діяльність суб'єктів великого, середнього, малого бізнесу та

мікропідприємств за 2017 р.»), який видає Державна служба статистики України, вбачається, що протягом 2010-2017 р.р. спостерігалася позитивна динаміка кількості суб'єктів господарювання, які надавали послуги у сфері мистецтва, спорту, розваг та відпочинку (з 11, 8 тис. у 2010 р. до 13 тис. у 2017 р.), за цей час майже у три рази збільшився обсяг надання послуг (з 3359, 2 млн. грн. до 10552, 4 млн. грн.) [69]. Тож не випадково увага нашого дослідження прикута, перш за все, до контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері надання фізкультурно-оздоровчих та спортивних послуг з огляду на забезпечення їх безпеки.

Наказом Мінмолодьспорту України від 28.03.2013 р. № 1 затверджено Державний соціальний стандарт у сфері фізичної культури і спорту, яким визначено перелік, зміст та обсяги фізкультурно-спортивних послуг та вимоги до надання таких послуг [64]. Зокрема, до послуг, які надаються ДЮСШ усіх типів віднесено:

- організацію і проведення навчально-тренувальних занять вихованців ДЮСШ в обсязі відповідно до навчальних програм з видів спорту;
- проведення та забезпечення участі у спортивних заходах відповідно до навчальних програм з видів спорту і до затвердженого календарного плану фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів на поточний рік;
- послуги з оздоровлення вихованців ДЮСШ;
- надання у користування власних спортивних споруд, обладнання і інвентарю загального призначення.

Центри фізичного здоров'я населення можуть надавати такі послуги:

- організація і проведення масових спортивних заходів;

- здійснення інформаційно-пропагандистської та видавничої діяльності з питань фізичної культури і спорту, а також пропаганда здорового способу життя;

- проведення семінарів та тренінгів, конференцій з питань фізичної культури, масового спорту та здорового способу життя;

- облаштування місць для занять фізичною культурою і масовим спортом за місцезнаходженням та місце проживанням, а також в місцях масового відпочинку;

- надання у користування спортивного інвентарю і спорядження;

- надання консультацій та порад щодо здорового способу життя.

Центри фізичної культури і спорту інвалідів надають такі послуги:

- залучення інвалідів до занять фізичною культурою і спортом, а також фізкультурно-спортивною реабілітацією;

- організація, підготовка та проведення змагань з видів спорту інвалідів;

- організація, підготовка та проведення заходів з фізкультурно-спортивної реабілітації;

- соціальний захист спортсменів-інвалідів та їх тренерів;

- проведення семінарів, конференцій з питань розвитку фізичної культури і спорту інвалідів, а також їх фізкультурно-спортивної реабілітації;

- сприяння підвищенню кваліфікації фахівців для фізкультурно-спортивної і реабілітаційної роботи з інвалідами на регіональному рівні;

- організація, підготовка та проведення заходів, передбачених календарним планом фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів.

Вочевидь, що надання таких послуг має відбуватися у кооперації з усіма учасниками громадянського суспільства, господарюючими суб'єктами, у тому числі і бізнесовими. Втім, виникає питання про



сучасні міжнародні стандарти в цій сфері і стан їх запровадження в Україні. Відповідь знаходимо у Керівних принципах щодо бізнесу і прав людини, схвалених Резолюцією Ради ООН з прав людини від 16.06.2011 р. за № 17/4 (далі – Керівні принципи) [87]. Саме в них сформульовані основні засади, на яких має ґрунтуватися співпраця держави і бізнесу у сфері прав людини. Зокрема, держава повинна:

- (а) забезпечувати дотримання законів, мета або наслідки яких полягають в тому, щоб вимагати від підприємств поважати права людини, періодично оцінювати достатність таких законів і усувати будь-які прогалини;
- (б) забезпечувати, щоб інші закони і політики, що регулюють створення та поточну діяльність підприємств, такі як норми корпоративного права, не стримували, а, навпаки, сприяли повазі прав людини бізнесом;
- (в) надавати бізнесу ефективні вказівки щодо забезпечення поваги прав людини в діяльності підприємств;
- (г) заохочувати та за необхідності, вимагати від підприємств надання інформації про те, яким чином вони вирішують проблему їх впливу на права людини.

Тож йдеться про запровадження в нашій державі відповідних стандартів і практик у сфері бізнесу і прав людини з тим, щоб як наголошується у Преамбулі керівних принципів, окремі особи й громади, чий інтерес зачіпаються, могли досягати вимірjuвальних результатів, і в цьому аспекті тлумачити їх як внесок у забезпечення соціально стійкої глобалізації. З іншого боку, до бізнес-структур, як спеціалізованих органів суспільства, на які покладено виконання спеціальних функцій, висувається вимога діяти відповідно до усіх застосовних законів і дотримуватися прав людини (пункт (б) Преамбули керівних принципів).

Стаття 42 Конституції України визнає право кожного на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та

усіх видів послуг і робіт. Тож одним із актуальних питань спіробітництва держави і бізнесу є забезпечення безпекового середовища в усіх сферах суспільного життя в умовах розмаїття форм власності та господарювання шляхом адекватного правового регулювання відносин у соціальному середовищі. Розглянемо ці питання докладніше.

Угода про Асоціацію України з ЄС передбачає реформування усіх сфер суспільного життя відповідно до європейських стандартів. За своєю суттю стандарт є нормативним документом, заснованим на консенсусі, прийнятим визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері (ст. 1 Закону «Про стандартизацію») [228].

На жаль, на сучасному етапі державотворення в Україні під гаслом дерегуляції підприємницької діяльності по суті руйнується система стандартизації щодо бізнесу і прав людини. Прикладом може слугувати фізична культура і спорт та такий її важливіший напрямок забезпечення життєдіяльності нації, як надання фізкультурно-спортивних послуг. Стаття 1 Закону «Про фізичну культуру і спорт» визначає фізкультурно-спортивні послуги як організацію та проведення суб'єктами сфери фізичної культури і спорту: а) фізкультурно-оздоровчої діяльності та/або б) фізкультурно-спортивної реабілітації інвалідів або в) підготовки спортсменів до змагань з видів спорту, визнаних в Україні. Суб'єктами такої діяльності можуть бути як фізичні особи (які займаються фізичною культурою і спортом, у тому числі спортсмени, фахівці цієї сфери), так і юридичні особи (заклади фізичної культури і спорту, відповідні органи влади). Вони можуть надавати фізкультурно-оздоровчі послуги як комплексно, так і з окремих їх видів.

При цьому споживачі таких послуг цілком слушно мають розраховувати, що підприємства, які надають фізкультурно-спортивні послуги та їх працівники здатні в повному обсязі задовольняти вимоги щодо їх якості та безпечності. Йдеться про запровадження системи управління якістю послуг, а її основу мають складати відповідні положення, які встановлюються шляхом стандартизації. Так, наказом Мінмолодьспорту від 05.04.2013 р. за № 1 затверджено Державний соціальний стандарт у сфері фізичної культури і спорту [64]. Втім, дослідники справедливо звертають увагу, що показники якості, закріплені в цьому нормативному акті, встановлюють лише відсоток населення, охопленого масовими спортивними заходами та фізкультурно-оздоровчими заняттями за місцем проживання і в місцях масового відпочинку, а також кількість проведених спортивних і фізкультурно-оздоровчих заходів, та кількість осіб, що отримали безоплатні послуги з фізичної культури і спорту. Тож йдеться лише про кількісні показники соціальних стандартів і мінімальних гарантій щодо забезпечення потреб людини в матеріальних та духовних благах, які необхідні також для формування фінансових ресурсів, що спрямовуються на їх реалізацію. В той же час такі показники якості надання фізкультурно-спортивних послуг не містять оціночної (якісної) спрямованості, унеможливають підтримання конкурентного середовища в цій сфері [145, с. 110]. Між тим, Закон «Про захист прав споживачів» [203] у ст. 1 визначає належну якість послуги як властивість продукції, яка відповідає вимогам, встановленим для цієї категорії продукції у нормативно-правових актах і нормативних документах, та умовам договору із споживачем. За відсутності таких нормативно-визначених базових вимог до якості фізкультурно-оздоровчих та інших послуг у сфері фізичної культури і спорту вкрай складно визначати їх якість.

Метою стандартизації в Україні є, зокрема, забезпечення:

- 1) відповідності об'єктів стандартизації своєму призначенню;
- 2) охорони життя та здоров'я;
- 3) прав і інтересів споживачів та ін. На жаль, у сфері фізичної культури і спорту стандарти на відповідні процеси не набули свого поширення, до того ж стандарти надання фізкультурно-спортивних послуг тривалий час знаходяться у стадії розробки.

Між тим, вивчення фахівцями стану справ у цій діяльності довело, що серед пріоритетів знаходяться стандарти:

- 1) безпеки оздоровчих та спортивних послуг;
- 2) підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері спорту та рекреації;
- 3) обладнання та матеріально-технічного забезпечення;
- 4) організації та проведення спортивних та спортивно-масових заходів;
- 5) оцінки якості діяльності фахівців, атестації та визначення рейтингу тощо [37, с. 12].

Слід також зазначити, що спроби держави запровадити окремі правила забезпечення фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів не завжди знаходять належну підтримку. Наприклад, спільним наказом Мінмолодьспорту та МОЗ від 27.12.2017 р. за № 5232/1746 затверджено Положення про медичне забезпечення фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів, закладів фізичної культури і спорту [167], яким, зокрема, визначено обов'язкове медичне супроводження на договірних засадах занять фізичною культурою і спортом, а також проведення спортивних змагань. В іншому випадку заклади фізичної культури і спорту позбавляються права надавати особам фізкультурно-спортивні послуги. Начебто все зрозуміло і запроваджені заходи щодо забезпечення безпекового середовища, охорони життя і здоров'я

споживачів є цілком обґрунтованими. Тим не менш, це Положення було по-різному сприйнято суспільством [187].

Дослідження правил провадження фізкультурно-спортивної діяльності довело, що вони розпорошені у різних джерелах, у тому числі й нормативно-правових актах відомчої приналежності. Наприклад, Державні будівельні норми України, затверджені наказом Держбуду України № 184 від 10.11.2003 р., містять вимоги до спортивних та фізкультурно-оздоровчих споруд, а Санітарні правила облаштування і утримання місць занять фізичною культурою і спортом, затверджені Головним державним санітарним лікарем СРСР наказом № 1567-76 від 30.12.76 р. [254] у пункті 15 визначають, що відкриті спортивні площинні споруди повинні мати допоміжні приміщення для фізкультурників (побутові приміщення тощо) та для глядачів (приміщення туалетів, окремо для чоловіків і жінок) тощо. А пункт 5 цих же правил містить вимогу про забезпечення фізкультурно-спортивних споруд якісною водою тощо. Можна навести й інші стандарти відносно досліджуваної сфери, втім існує реальна потреба у затвердженні Єдиних правил (стандартів) здійснення фізкультурно-спортивної діяльності, а можливо й їх вміщення у Основи законодавства про фізичну культуру та у Спортивний кодекс України.

Іншим дієвим засобом захисту прав людини від порушень у досліджуваній нами сфері є запровадження державного контролю за суб'єктами господарювання. Такий контроль має носити превентивний характер, і відповідно до Керівних принципів бути спрямованим, перш за все, на запобігання порушенням прав людини з боку бізнес-структур. На реалізацію такої мети спрямовані планові контрольні заходи, приводами до яких є визначені Кабінетом Міністрів України відповідно до ст. 5 Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у господарській діяльності» критерії, за якими оцінюється ступінь ризику

від провадження господарської діяльності у відповідній сфері. До таких критеріїв у сфері фізичної культури і спорту, передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 р. № 1097 [200], були віднесені наступні:

- 1) безпека життя і здоров'я населення під час проведення занять фізичною культурою і спортом;
- 2) імовірність використання стимуляторів, допінгових речовин та інших заборонених засобів;
- 3) можливість пропаганди культури жорстокості та насильства;
- 5) рівень травмонебезпечності;
- б) строк провадження господарської діяльності.

З урахуванням критеріїв оцінювання ступеня ризику від провадження господарської діяльності суб'єкти господарювання були віднесені до одного з двох ступенів ризику: високого та середнього. До першої групи входили суб'єкти, що здійснювали підготовку спортсменів до змагань з видів спорту, визнаних в Україні, а до другої – суб'єкти, що здійснювали організацію та проведення занять фізичною культурою та спортом. Відповідно планові заходи, пов'язані з державним наглядом (контролем) за бізнес-суб'єктами мали здійснюватися з такою періодичністю: з високим ступенем ризику – не частіше ніж один раз на рік; із середнім ступенем ризику – не частіше ніж один раз на три роки. Втім, зазначений документ в період оголошення мораторію на проведення планових контрольних заходів втратив чинність, а заборона протягом майже двох років здійснювати превентивний контроль по суті призвела до його руйнації: замість попередження порушень прав людини у сфері фізичної культури і спорту щодо створення господарюючими суб'єктами безпекового середовища, органи державного нагляду (контролю) по суті йшли слідами наявних порушень та фіксували їх. Зазначене потребує поновлення державного нагляду

(контролю) за підприємницькою діяльністю в досліджувальній сфері шляхом внесення доповнень до Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Різновидом державного контролю у сфері господарської діяльності є ліцензування, тобто видача документів державного зразка, який засвідчує спроможність суб'єкта здійснювати певну діяльність. Донедавна Закон «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (пункт 51 ст. 9) [208] передбачав два таких види ліцензування у сфері фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності: 1) організація і проведення спортивних занять професіоналів та любителів спорту та 2) діяльність з підготовки спортсменів до змагань з різних видів спорту, визнаних в Україні. На виконання зазначених положень Закону, а також постанови Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1698, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України спільним наказом № 58/852 від 02.04.2001 р. затвердили Ліцензійні умови провадження фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності [109], а згодом пізніше – наказом від 26.03.2003 р. за № 35/769 – Порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності [178]. Сутність такого контролю полягала у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим розпорядженням, які він (об'єкт) одержав від суб'єкта управління (державного органу чи посадової особи) та втручанні в таку діяльність у разі, коли це є законодавчо необхідним та процесуально можливим [248].

За перші декілька років центральний орган виконавчої влади, на якого покладалося здійснення державного управління сферою фізичної культури і спорту видав суб'єктам господарювання близько 1 тис. ліцензій, з яких в подальшому підтвердили свою спроможність надавати

оздоровчо-спортивні послуги трохи більше половини ліцензіатів [54, с. 47]. Втім, через десять років по тому вимогу щодо ліцензування господарської діяльності у сфері фізичної культури і спорту було скасовано, незважаючи на те, що одним із принципів державної політики у сфері ліцензування господарської діяльності проголошено, зокрема, захист прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян. Тож сферу фізичної культури і спорту, яка є підвищено травмонебезпечною, не може в принципі оминати діяльність з ліцензування відповідних послуг, що потребує розповсюдження дії Закону «Про ліцензування видів господарської діяльності на підприємницьку діяльність у сфері фізичної культури і спорту».

Надання суб'єктами господарювання інформації про те, яким чином вони впливають на права людини, є важливою передумовою зворотнього зв'язку між бізнесом і державою. Керівні принципи наголошують, що будь-яке положення про те, що саме визначається як належна інформація, має, зокрема, враховувати ті ризики, які це може створювати для захищеності і безпеки окремих осіб й об'єктів. Втім, за відсутності «чітких правил гри» для бізнесу та держави у сфері фізичної культури та спорту, реалізація в Україні Керівних принципів щодо бізнесу і прав людини щодо створення безпекового середовища в процесі надання оздоровчо-спортивних послуг виглядає вкрай проблематичною.

Іншим складником безпекового середовища у сфері фізичної культури і спорту є забезпечення безпеки життя і здоров'я учасників та глядачів спортивних і фізкультурно-оздоровчих заходів. Йдеться про забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових спортивних та інших культурно-видовищних заходів, попередження насильства та проявів хуліганських дій на спортивних аренах. З метою протидії насильству на спортивних аренах



Рада Європи 19 серпня 1985 р. прийняла Європейську конвенцію про запобігання насильству та хуліганської поведінки глядачів під час спортивних заходів, і, зокрема, під час футбольних матчів (далі – Конвенція) [75]. Її було розроблено після трагедії 29 травня 1985 р. на бельгійському стадіоні «Ейзель», коли перед початком фінальної зустрічі Кубка чемпіонів внаслідок дій вболівальників англійського клубу «Ліверпуль» загинуло 39 осіб, переважно вболівальників італійського «Ювентусу», ще 600 осіб зазнали поранень. Відповідно до ст. 3 Конвенції її держави-учасниці зобов'язалися прийняти закони, які б передбачали покарання чи заходи адміністративної відповідальності щодо хуліганів, а також мобілізувати сили підтримання порядку на стадіонах, у безпосередній близькості від них та вздовж шляхів слідування глядачів; тісно співпрацювати та здійснювати інформаційний обмін між силами поліції різних населених пунктів тощо. З метою запобігання актів насильства та хуліганських дій держави зобов'язалися прийняти відповідне законодавство, яке передбачає санкції за невжиття належних заходів безпеки щодо органів державної влади, спортивних організацій, клубів, власників стадіонів. Пункт 4 ст. 3 Конвенції передбачає основні напрями такого законодачого регулювання:

1) норми і правила, які висуваються до інженерно-технічного стану спортивних споруд та їх безпечної експлуатації під час масових заходів;

2) норми і правила щодо поведінки глядачів, спортсменів, інших осіб, які перебувають на стадіонах;

3) заходи безпеки, які вживаються на прилеглих до стадіонів територіях, а також у місцях традиційного скупчення активних уболівальників, фан-зонах, барах, клубах та об'єктах транспортної інфраструктури (аеропорти, вокзали, станції метро тощо);

4) заходи профілактичного та випереджального характеру, які застосовуються по відношенню до найбільш небезпечних, агресивних груп або ж окремих уболівальників;

5) заходи інформаційної безпеки.

У березні 2002 р. Верховна Рада України ратифікувала зазначену Конвенцію. Тож наша держава взяла на себе зобов'язання імплементувати її положення у вітчизняне законодавство. Першим кроком на шляху побудови цілісної системи безпекового середовища під час спортивних заходів стало прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 29.06.2004 р. № 823 «Про затвердження порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів» [179]. Цей нормативно-правовий акт вперше визначив сфери відповідальності за безпеку під час проведення футбольних матчів професійних футбольних клубів, організаторів футбольного матчу та власників (орендарів стадіону), а також керівництва органів внутрішніх справ. Забезпечення взаємодії між зазначеними суб'єктами покладалося на спеціально створений тимчасовий штаб.

Рішення УЄФА у квітні 2007 р. про надання Україні разом з Польщею права на проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу обумовило інтенсивний розвиток вітчизняної нормотворчості, у тому числі й у сфері забезпечення безпеки під час проведення футбольних змагань. За деякими підрахунками за час, що передував Євро-2012, в Україні було прийнято 66 нормативно-правових актів, у тому числі: 2 закони, 13 Указів Президента України, 15 постанов Уряду тощо [151]. Серед законів – базовий Закон «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року в Україні» [215], який визначив систему організаційних і правових заходів, спрямованих на успішне проведення футбольних змагань, як події, що впливала на економіку країни та її міжнародний імідж.

По «гарячих» слідах Євро-2012 Верховна Рада України 08.07.2011 р. прийняла Закон «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [218] який визначив організаційно-правові заходи забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням на території України футбольних матчів, що організуються відповідно до національних та міжнародних вимог.

Слід зазначити, що питання забезпечення громадської (публічної) безпеки та громадського (публічного) порядку, у тому числі й у сфері фізичної культури і спорту досліджувалися такими вітчизняними вченими, як Долинний А. В., Небеский Ю. С., Фатхудінов В. Г. та ін. [71; 135; 278]. Національною академією внутрішніх справ підготовлено відповідний навчально-практичний посібник [150] тощо. Планом даної роботи не передбачено аналіз поглядів вчених на природу таких категорій, як громадська (публічна) безпека та громадський (публічний) порядок. А тому для потреб нашого дослідження достатньо скористатися легальними визначеннями зазначених понять, наведеними у ст. 1 Закону від 08.07.2011 р. Йдеться, перш за все, про поняття «громадська безпека», як стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, зконцентрованих у його матеріальних та духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки і проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди таким джерелам небезпеки. Що стосується поняття «громадський порядок», то він визначається як сукупість суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності людини та діяльності підприємств, установ і організацій під час підготовки і проведення футбольних матчів шляхом встановлення, дотримання та реалізації правових та етичних норм. Закон

визначає вимоги щодо забезпечення безпеки спортивних споруд, їх правовий режим та суб'єктів відповідальності. Так, у ст. 5 цього Закону вказується, що під час проектування та будівництва, реконструкції та утримання, а також експлуатації спортивної споруди, призначеної для занять футболом, повинні дотримуватися вимоги щодо її безпеки, встановлені відповідно до закону. Вимоги щодо безпеки спортивної споруди, зокрема, мають передбачати: 1) відповідність технічного стану споруди її цільовому призначенню; 2) наявність інфраструктури, необхідної для забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, у тому числі для невідкладної допомоги; 3) відповідність споруди нормам пожежної безпеки та будівельно-архітектурним, санітарно-гігієнічним та екологічним нормам.

Кожна спортивна споруда, призначена для занять футболом, повинна відповідати таким критеріям: 1) *мати*: а) розроблені та затверджені у встановленому законодавством порядку стратегію по забезпеченню громадського порядку і громадської безпеки, а також правила (інструкцію) дотримання громадського порядку і громадської безпеки (у тому числі правила поведінки глядачів) та план евакуації; б) приміщення (не менше двох) з функцією невідкладної або першої медичної допомоги з необхідним обладнанням та легким доступом з приміщень споруди і прилеглої території; в) відокремлену ложу для почесних гостей; г) обладнання, необхідне для використання електронного квитка, у тому числі систему турнікетів; д) спеціальні кімнати для зберігання або камери схову предметів, заборонених для пронесення на територію споруди, у разі їх вилучення; е) приміщення для роботи поліцейських та окреме приміщення для тимчасового тримання правопорушників на час проведення футбольного матчу; є) приміщення для роботи координаційного штабу; 2) *бути обладнаною*: а) системою відеоспостереження за територією споруди і прилеглими

територіями, а також технічними засобами фіксації результатів відеоспостереження; б) системою громадського оповіщення; в) диспетчерським пунктом з можливістю управління системою відеоспостереження, телефонним зв'язком і системою гучного мовлення; г) інформаційними табло і стендами з правилами поведінки глядачів та планом евакуації (українською та англійською мовами), а також 3) *передбачати* шляхи проїзду спеціальної техніки, у том числі автомобілів органів Національної поліції і швидкої медичної допомоги та підрозділів цивільного захисту, а також місця для їх паркування.

Для кожної спортивної споруди затверджуються такі документи організаційного характеру, як стратегія забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, яка переглядається не рідше одного разу на три роки, а також план забезпечення громадського порядку та громадської безпеки футбольного матчу, в якому передбачаються такі заходи, як забезпечення належних технічних норм, медичного обслуговування, евакуації, розподіл обов'язків між операторами спортивної споруди, організаторами матчу і спеціальними суб'єктами забезпечення громадського порядку та громадської безпеки.

Закон покладає обов'язок забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на:

1) оператора спортивної споруди (особу, яка на законних підставах здійснює діяльність з управління спортивною спорудою);

2) організатора футбольного матчу (ФІФА, УЄФА, ФФУ, їх колективні члени, під егідою яких проводиться футбольний матч, а також інші організації або фізичні особи, які на законних підставах виконують функції щодо організації футбольного матчу);

3) спеціальних суб'єктів забезпечення громадського порядку та громадської безпеки (Національна поліція, Державна служба України з надзвичайних ситуацій в особі її органів або підрозділів, які

відповідають за забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольного матчу);

4) футбольні клуби;

5) місцеву державну адміністрацію та органи місцевого самоврядування. У відповідних положеннях Закону ( ст. 8, 9, 10, 11, 12, 13) конкретизовані зони відповідальності зазначених суб'єктів.

Для забезпечення громадської безпеки та громадського порядку Закон наділяє окремих суб'єктів (крім тих, які мають повноваження щодо застосування заходів адміністративного примусу, визначені іншими законами) повноваженнями щодо застосування заходів адміністративно-попереджувального спрямування (наприклад, ст. 9 – недопущення на територію спортивної споруди осіб, яким обмежено ст. 18 цього Закону доступ на територію спортивної споруди; здійснення спільно з місцевою адміністрацією та органом місцевого самоврядування заходів з організованого перевезення глядачів команди-гості) від /до залізничних вокзалів та автовокзалів (автостанцій) і аеропортів; прийняття рішення про виділення квитків для розміщення глядачів-уболівальників однієї команди в одному або кількох секторах спортивної споруди, з метою забезпечення їх відокремлення від глядачів-уболівальників іншої команди).

Для виконання функцій із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою і проведенням футбольних матчів, оператор спортивної споруди та/або відповідний футбольний клуб створюють службу безпеки. На службу безпеки спортивної споруди (футбольного клубу) покладаються такі завдання:

1) надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням;

2) інформування органів Національної поліції про вчинені або такі, що готуються, кримінальні і адміністративні правопорушення та надання невідкладної допомоги особам, які потерпіли від нещасних випадків або правопорушень;

3) участь в евакуації людей та майна, підтриманні громадського порядку у разі виникнення надзвичайних ситуацій та пожежі;

4) вжиття спільно з поліцейськими передбачених законом заходів для припинення адміністративних та кримінальних правопорушень;

5) ознайомлення працівників спеціальних суб'єктів забезпечення громадського порядку і громадської безпеки з планом спортивної споруди та порядком дій і евакуації глядачів у разі виникнення надзвичайної ситуації або пожежі. Для виконання покладених на них завдань працівники служби безпеки спортивної споруди (футбольного клубу) під час проведення футбольного матчу, а також безпосередньо до і після матчу наділені такими адміністративно-попереджувальними заходами, як: у встановленому законодавством порядку здійснювати із залученням стюардів огляд глядачів під час входу на територію спортивної споруди, також мають право в межах законодавства із залученням обслуговуючого персоналу оператора спортивної споруди (волонтерів, стюардів, контролерів) вживати заходів для припинення неправомірних дій глядачів. Тож йдеться про застосування заходів адміністративного примусу з метою припинення правопорушень.

Важливе значення для забезпечення громадського порядку і громадської безпеки під час підготовки та проведення футбольних матчів має чіткий розподіл сфер відповідальності між його суб'єктами. Так, ст. 15 Закону визначає, що організатор футбольного матчу, оператор спортивної споруди та футбольний клуб несуть відповідальність за забезпечення громадського порядку і громадської безпеки на території спортивної споруди, її трибунах, а органи

Національної поліції – на території, прилеглий до спортивної споруди та шляхах евакуації і в громадських місцях населеного пункту, у якому проводиться футбольний матч, якщо іншого не вимагає характер змагання або перебіг подій під час його проведення.

Окремої уваги заслуговують правила поведінки глядачів, які складаються з їхніх прав, обов'язків та заборон (ст. 17 Закону). Так, глядачі мають право відвідувати футбольні матчі для їх перегляду за умови дотримання законодавства та правил поведінки на території спортивної споруди. Глядачі зобов'язані: 1) дотримуватися правил поведінки на території спортивної споруди, інших вимог щодо забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; 2) виконувати законні вимоги стюардів, волонтерів, працівників служби безпеки спортивної споруди (футбольного клубу) та правоохоронних органів щодо дотримання законодавства, а у разі виникнення надзвичайної ситуації або пожежі – вимоги плану евакуації; 3) інформувати стюардів, волонтерів, працівників служби безпеки спортивної споруди (футбольного клубу) та органів Національної поліції про виявлені загрози громадському порядку і громадській безпеці для їх негайного усунення. Крім того, глядачам забороняється: 1) перебувати на території спортивної споруди у стані алкогольного та/або наркотичного сп'яніння; 2) користуватися на території спортивної споруди джерелами відкритого вогню; 3) проносити на територію спортивної споруди та/або використовувати вогнепальну, холодну або іншу зброю, колючо-ріжучі предмети і предмети, які можуть бути використані для заподіяння тілесних ушкоджень, боєприпаси, вибухові речовини, протехнічні вироби, легкозаймисті речовини, їдкі речовини, інші предмети, засоби та речовини, обіг яких обмежено законодавством і які визнає правилами поведінки на території спортивної споруди;



4) проносити та/або вживати на території спортивної споруди алкогольні, слабоалкогольні напої або пиво у скляній тарі.

Тож проаналізувавши зазначені положення Закону, можна зробити висновок, що в ньому містяться засади адміністративно-правового режиму таких об'єктів, як спортивні споруди.

3 липня 2016 р. на стадіоні «Стад де Франс» у Сен-Дені представники 14 держав-членів Ради Європи, у тому числі й Україна, підписали нову Конвенцію про єдиний підхід до безпеки, охорони та обслуговуванню спортивних матчів (далі – Конвенція 2016 р.). Нова Конвенція розвиває положення Європейської конвенції 1985 р. й ставить за мету забезпечення безпечного, захищеного та гостинного середовища на футбольних матчах та інших спортивних заходах. запровадження комплексного, міжвідомчого і збалансованого підходу до безпеки, охорони та обслуговування спортивних змагань, використання передового досвіду в цій сфері. Так, ст. 5 Конвенції позначає, яких заходів безпеки, охорони та обслуговування має бути запроваджено на спортивних стадіонах. Йдеться про запровадження компетентними державними органами правил чи механізмів для того, щоб гарантувати ефективність процедур *лицензування, сертифікації та регламентів безпеки стадіонів (підкреслено нами, Л. Р.)*, а також забезпечити їх застосування, контроль та виконання. Особливий наголос зроблено на необхідності забезпечення відповідності конструкції, інфраструктури стадіонів та пов'язаних із цим механізмів управління натовпом національним і міжнародним стандартам та найкращим практикам.

В Конвенції міститься вимоги щодо механізмів управління стадіонами: вони мають бути комплексними, забезпечувати ефективну взаємодію з поліцією, службами з надзвичайних ситуацій та організаціями-партнерами, а також включати чіткі правила та процедури з питань, які можуть вплинути на управління натовпом і пов'язані з

цими ризики щодо безпеки та охорони, зокрема: використання піротехнічних засобів; будь-якої насильницької чи іншої забороненої поведінки; будь-якої расистської чи іншої дискримінаційної поведінки.

Стаття 9 Конвенції вказує на обов'язок правоохоронних органів у розробленій ними стратегії з охорони правопорядку враховувати належну практику, зокрема, має здійснюватися збирання інформації, постійна оцінка ризиків, діяльність з врахуванням ризиків, співрозмірне втручання для запобігання ризику ескалації заворушень, ефективний діалог з уболівальниками та широким колом громадськості, збирання інформації про неправомірну діяльність, а також обмін цією інформацією з компетентними органами для притягнення до відповідальності.

Для запобігання правопорушенням під час спортивних змагань Конвенція (ст. 11) зобов'язує держави-учасниці створити у системі правоохоронних органів національні футбольні інформаційні центри, які мають функціонувати як прямий та єдиний центр обміну основною інформацією щодо футбольного матчу та персональними даними про потенційно небезпечних вболівальників, полегшувати, координувати або організовувати запровадження міжнародного співробітництва правоохоронних органів в процесі організації та проведення футбольних матчів міжнародного рівня, мати можливість ефективно та оперативно виконувати поставлені завдання. Передбачається, що виконанню завдань обміну необхідними персональними даними буде слугувати персоніфікована картка вболівальника, або паспорт вболівальника (fan ID).

Конвенцією (ст. 13) передбачено створення в якості контрольного органу Комітет з безпеки та охорони спортивних заходів. Основними його функціями є: спостереження за дотриманням конвенційних положень та розгляд будь-яких необхідних змін, проведення

консультацій та обмін інформацією з профільними організаціями, надання рекомендацій державам-учасникам щодо заходів, які мають бути вжиті для імплементації Конвенції (ст. 14).

Тож понад 30-річний досвід існування Конвенції 1985 р. та практика її застосування дозволили міжнародним інституціям зробити подальші кроки щодо удосконалення заходів безпеки й охорони громадського порядку під час проведення футбольних матчів та інших спортивних заходів. На жаль, протягом двох років Україна не спромоглася ратифікувати зазначену Конвенцію: постановою Верховної Ради України від 18.04.2018 р. за № 2406-VIII проект відповідного закону було направлено на повторне перше читання і подальша його доля невідома. Зазначене актуалізує необхідність прискорення розгляду питання Верховною Радою України про ратифікацію цієї Конвенції.

### Висновки до розділу 3

Мета контролю, як функції державного управління, поділяється на галузеву (діяльність уповноважених законом органів щодо виявлення і запобігання порушенням вимог законодавства й забезпечення інтересів суспільства) і предметну, безпосередню (належна якість робіт, послуг, допустимий рівень небезпеки для населення, навколишнього природного середовища тощо).

Контрольно-наглядові правовідносини мають субординаційний характер, є владною управлінською діяльністю, а контроль – це один із заходів адміністративного примусу, спрямований на попередження (запобігання) порушень у відповідній сфері публічних відносин, має превентивний характер.

Державний контроль і нагляд у публічному управлінні – близькі за змістом поняття, вони співвідносяться як загальне (контроль) і особливе (нагляд) як спосіб здійснення контрольної діяльності.

На сучасному етапі розвитку державотворення в Україні під гаслами дерегуляції підприємницької діяльності руйнується система забезпечення безпекового середовища у сфері надання фізкультурно-спортивних послуг. Йдеться про відсутність: системи управління якістю послуг (стандартизація), ліцензування, а також встановлення мораторію на проведення планових перевірок як превентивного інструменту контролю.

На стан забезпечення безпеки й охорони громадського порядку під час проведення футбольних матчів та інших спортивних заходів в Україні негативно впливає невизначеність Верховної Ради України щодо ратифікації відповідної Конвенції РЄ від 03.07.2016 р. Між тим, метою згаданої Конвенції є запровадження комплексного, міжвідомчого і збалансованого підходу до безпеки, охорони та обслуговування

спортивних змагань, використання передового досвіду в цій сфері. Зроблено висновок про необхідність прискорення розгляду Верховною Радою України питання про ратифікацію цієї Конвенції.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та вирішення наукового завдання, що полягає в отриманні нових результатів у вигляді наукових висновків щодо організаційно-правових засад управління фізичною культурою та спортом в Україні, виявленні пов'язаних з цим проблем у даній сфері і розробці науково обґрунтованих підходів щодо можливих шляхів їх подолання. Проведене дослідження дозволяє сформулювати такі висновки і пропозиції.

1. Фізична культура є складником (елементом) загальної культури й охоплює частину людської діяльності, спрямованої на удосконалення власної природи шляхом безпосереднього впливу на тілесну й духовну субстанції. Від фізичної культури спорт відрізняється обов'язковою присутністю змагальної компоненти (порівняння досягнень), крім того, він переважно пов'язаний із професійною діяльністю людини.

Фізична культура і спорт – це багатооб'єктне утворення. Так, загальним об'єктом управління виступає соціально-культурна сфера, яка охоплює вплив на таке нематеріальне благо, як здоров'я. Особливими об'єктами вважаються фізична культура та спорт, які у свою чергу, є також складними і багатоконпонентними. Безпосередніми об'єктами управління визнаються суб'єкти сфери фізичної культури і спорту.

2. Наявність великої кількості правових актів у сфері фізичної культури і спорту ускладнює правозастосовну діяльність і потребує систематизації шляхом прийняття Основ законодавства України про фізичну культуру і Спортивного кодексу України. Запропоновано авторську структуру проектів вказаних актів.

Спортивне право не може бути віднесено до основної (самостійної) галузі права, оскільки не має чітко визначеної предметної

єдності, йому притаманні ознаки неусталеності, воно спирається на норми основних галузей права й використовує декілька методів правового регулювання, як публічних, так і приватних. Спираючись на це, його слід розглядати як підгалузь адміністративного права.

3. Розроблення державної політики у сфері фізичної культури та спорту як складника державної соціальної політики, входить до соціальної функції держави. Її інструментами виступають державні соціальні гарантії, державні соціальні стандарти й нормативи. Так, відповідно до ст. 8 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» державні соціальні гарантії визначаються законами з метою надання соціальної підтримки населенню. Проте порядок встановлення таких гарантій, так само як і фінансування фізкультурно-спортивних послуг не визначений. Функцію затвердження державних соціальних стандартів виконує Мінмолодьспорт. Вказане підтверджує необхідність прийняття відповідного Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії у сфері фізичної культури та спорту».

4. За роки незалежності центральні органи виконавчої влади України у сфері управління фізичної культури і спорту десять разів змінювали організаційну форму. Запропоновано виокремлювати такі 3 етапи: 1 – 1991 - 1999 р.р.; 2 – 2000 - 2013 р.р. Сучасний – розпочався у 2014 р. і триває до сьогодні. Він характеризується процесами децентралізації управління досліджуваною сферою і подальшим реформуванням державного управління. Запропоновано внести зміни до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» щодо наділення повноваженнями з управління сферою фізичної культури та масового спорту органів місцевого самоврядування.

5. Вітчизняний інструментарій управління фізичною культурою та спортом складається з плану, адміністративного (індивідуального)

акта; акта-дії; адміністративного договору; нормативно-правового акта. Сучасні доктринальні засади реформування державного управління України визначаються з урахуванням необхідності формування державної політики, виходячи з стратегічного (довгострокового) і середньострокового планування, в основу яких має бути покладена аналітична інформація про діяльність керованої сфери. Вивчення функцій Мінмолодьспорту засвідчило відсутність у ньому таких важливих даних про підпорядковані об'єкти, як реєстри спортивної інфраструктури, національних спортивних федерацій і клубів, фізичних осіб, які є суб'єктами спортивної галузі тощо. Зазначене підтверджує необхідність прискорення прийняття Закону України «Про стратегічне планування».

6. Обгрунтовано, що мета контролю, як функції державного управління, поділяється на галузеву (діяльність уповноважених законом органів щодо виявлення і запобігання порушенням вимог законодавства й забезпечення інтересів суспільства) і предметну, безпосередню (належна якість робіт, послуг, допустимий рівень небезпеки для населення, навколишнього природного середовища тощо).

Контрольно-наглядові правовідносини мають субординаційний характер, є владною управлінською діяльністю, а контроль – це один із заходів адміністративного примусу, спрямований на попередження (запобігання) порушень у відповідній сфері публічних відносин, має превентивний характер.

Державний контроль і нагляд у публічному управлінні – близькі за змістом поняття, вони співвідносяться як загальне (контроль) і особливе (нагляд, як спосіб здійснення контрольної діяльності). Слушною є пропозиція деяких вчених виокремити із так званого «троїчного» поділу державної влади нову гілку – контрольну.



7. На сучасному етапі розвитку державотворення в Україні під гаслами дерегуляції підприємницької діяльності руйнується система забезпечення безпекового середовища у сфері надання фізкультурно-спортивних послуг. Йдеться про відсутність: системи управління якістю послуг (стандартизація), ліцензування, а також встановлення мораторію на проведення планових перевірок як превентивного інструментарію контролю.

8. На стан забезпечення безпеки й охорони громадського порядку під час проведення футбольних матчів та інших спортивних заходів в Україні негативно впливає невизначеність Верховної Ради України щодо ратифікації відповідної Конвенції РЄ від 03.07.2016 р. Між тим, метою згаданої Конвенції є запровадження комплексного, міжвідомчого і збалансованого підходу до безпеки, охорони та обслуговування спортивних змагань, використання передового досвіду в цій сфері. Зроблено висновок про необхідність прискорення розгляду питання про ратифікацію цієї Конвенції.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления : моногр. Киев : Наук. думка, 1979. 149 с.
2. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.
4. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : зб. матеріалів. Київ : Нім. фонд міжнар. прав. співробітництва, 2009. 180 с.
5. Алексеев С. В. Международное спортивное право. Москва : Юнити-Дана, 2012. 895 с.
6. Алексеев С. В. Спортивное право России : учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлениям «Юриспруденция» и «Физическая культура и спорт»/ под ред. П. В. Крашенинникова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2012. 1055 с.
7. Андрійко О. Ф. Контроль. *Юридична енциклопедія*. Київ : «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3: К–М. С. 323.
8. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 1999. 378 с.
9. Анпілогов О. В. Структурне реформування територіального та галузевого управління регіональним комплексом:

- адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ : Логос, 2016. 400 с.
10. Антидопінгова конвенція (ETS 135) : Страсбург, 16 листоп. 1989 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 9. Ст. 590.
  11. Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Киев : Тип. В. И. Завадского, 1890. Ч. 1. 410 с.
  12. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 2-е изд., доп. Москва : Омега-Л, 2004. 584 с.
  13. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Москва : Юрид. лит., 1997. 124 с.
  14. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : учеб. Москва : Омега-Л, 2010. 525 с.
  15. Атаманчук Г. Методологічні проблеми державного управління. *Вісник Української академії державного управління при Президентіві України*. 2001. № 3. С. 44–46.
  16. Аудиторський звіт № 03-23/8 від 17.11.2017 про результати державного фінансового аудиту виконання обласних програм з розвитку фізичної культури і спорту за період з 01.01.2015 по 30.07.2017 / Держ. аудит. служба України, Упр. північ.-схід. офісу держаудитслужби в Полтав. обл. Полтава, 2017. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=135862>.
  17. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: (опыт системного исследования). Изд. 2-е доп. Москва : Политиздат, 1973. 390 с.
  18. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: (опыт системного исследования). Москва : Политиздат, 1968. 384 с.

19. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. Москва : Изд-во полит. лит., 1977. 384 с.
20. Бабкова В. С. Организационно-правовые проблемы контроля в прокурорской деятельности : моногр. Харьков : Легас, 2001. 176 с.
21. Бабкова В. С. Проблемы организационно-контрольной деятельности прокуратуры. *Проблеми законності*. Харків, 2001. Вип. 46. С. 202–207.
22. Байтин М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) : моногр. Саратов : СГАП, 2001. 416 с.
23. Бакай Д. О. Державний контроль у нафтогазовому секторі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 19 с.
24. Балабан С. Зарубежный опыт публичного администрирования сферой физической культуры и спорта: перспективы заимствования для Украины. *Leges si viata*. 2017. № 1/2. С. 3–7.
25. Барабаш Ю. Г. Парламенський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 17 с.
26. Бахрах Д. Н. Административное право : курс лекций. Москва : БЕК, 1996. 368 с.
27. Бахрах Д. Н. Админитративное право России : учеб. Москва : НОРМА-ИНФРА М, 2000. 640 с.
28. Бахрах Д. Н. Управленческий цикл. *Известия вузов. Правоведение*. 1976. № 2. С. 44–53.
29. Бевзенко В. М. Адміністративно-земельне право України : навч. посіб. Київ : Правова єдність : Алерта, 2015. 180 с.

30. Беляєв В. П. Контроль и надзор в российском государстве : моногр. Москва : Проспект, 2006. 272 с.
31. Беляєв В. П. Контроль как форма юридической деятельности и гарантия законности. *Право и политика*. 2004. № 2. С. 9–19.
32. Белкіна Ю. Л. Засоби адміністративно-правового забезпечення культурних прав громадян. *Адвокат*. 2010. № 3. С. 21–30.
33. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2006. 40 с.
34. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2006. 419 с.
35. Біла В. Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2011. 20 с.
36. Благо. *Великий тлумачний словник сучасної української мови*. 170 000 / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2001. С. 54.
37. Боляк А., Боляк Н., Шевляк І., Брикульський О. Стандарти для галузі спорту та рекреаційної рухової активності. *Спортивна наука України*. 2017. № 2. С. 9–15.
38. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. Санкт-Петербург : НОРИНТ, 1998. 1536 с.
39. Бордюгова Г. Ю. Міжнародне спортивне право як основа для формування національної галузі права «Спортивне право України»

- : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ін-т законодавства Верхов. Ради України. Київ, 2009. 19 с.
40. Бородін І. Л. Адміністративне право України : підручник. Київ : Алерта, 2019. 548 с.
41. Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. 358 с.
42. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
43. Великий тлумачний словник української мови: 170 000 слів / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2002. 1440 с.
44. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін Юре, 2002. 668 с.
45. Вікторов В., Приходько В. Об'єктивні закони управління в реалізації державної політики щодо фізичної культури і спорту в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпропетровськ, 2010. Вип. 4. С. 119–125.
46. Власть. Демократия. Контроль / С. В. Степашин и др. Москва : Финанс. контроль, 2005. 252 с.
47. Вопросы Министерства культуры и спорта Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 31.07.2019 г.) : постановление Правительства Республики Казахстан от 23.09.2014 г. № 1003. *САПП Республики Казахстан*. 2014. № 58. Ст. 550.
48. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
49. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук :

- 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 35 с.
50. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 412 с.
51. Гасюк І. Л. Еволюція організаційно-правових основ державного управління фізичною культурою й спортом на українських землях наприкінці ХІХ століття та в радянський період. *Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права*. 2009. № 4. С. 261–272.
52. Гасюк І. Л. Механізми державного регулювання господарської діяльності в сфері фізичної культури і спорту. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 18. С. 106–111.
53. Гацуля О. Розвиток галузевого управління у сфері фізичної культури та спорту: концептуальні засади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпропетровськ, 2015. Вип. 1. С. 176–185.
54. Городній Н. Динаміка показників ліцензування фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності в Україні. *Теорія та методика фізичного виховання*. 2007. № 7. С. 46–47.
55. Горшенев В. М. Общее учение о правовых формах деятельности. *Правовые формы деятельности в общенародном государстве* : учеб. пособие / под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков : Юрид. ин-т, 1985. Гл. 1. С. 4–21.
56. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва : Юрид. лит., 1987. 176 с.

57. Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / под ред. Ф. М. Рудинского. Волгоград : ВА МВД России, 2004. 478 с.
58. Грачева Е. Ю., Хорина Л. Я. Государственный финансовый контроль : курс лекций. Москва : Юристъ, 2005. 243 с.
59. Декларація про державний суверенітет України : від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
60. Демин А. В. Нормативный договор как источник административного права. *Государство и право*. 1998. № 2. С. 15–21.
61. Демографический энциклопедический словарь / гл. ред. Д. И. Валентий. Москва : Совет. энцикл., 1985. 608 с.
62. Державна аудиторська служба України : офіц. веб сайт. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>.
63. Державне управління: теорія і практика / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрінком, 1998. 432 с.
64. Державний соціальний стандарт у сфері фізичної культури і спорту : затв. наказом М-ва молоді та спорту України 28.03.2013 р. № 1. *Офіційний вісник України*. 2013. № 30. Ст. 1052.
65. Державний стандарт початкової освіти : затв. постановою Каб. Міністрів України від 21.02.2018 р. № 87. *Офіційний вісник України*. 2018. № 19. Ст. 637.
66. Деякі питання оплати праці працівників установ, закладів та організацій сфери фізичної культури і спорту осіб з інвалідністю : постанова Каб. Міністрів України від 11.07.2018 р. № 564. *Офіційний вісник України*. 2018. № 59. Ст. 2046.
67. Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних



- органів виконавчої влади : постанова Каб. Міністрів України від 18.08.2017 р. № 644. *Офіційний вісник України*. 2017. № 71. Ст. 2161.
68. Джафарова О. В., Іванов В. О. Спортивне право як підгалузь особливої частини адміністративного права. *Юрист України*. 2011. № 3. С. 44–49.
69. Діяльність суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємництва : стат. зб. 2017 р. / Держ. служба статистики України; за ред. М. Кузнєцової. Київ, 2018. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/11/zb\\_dsp\\_2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/11/zb_dsp_2017.pdf).
70. Долбиєва Д. Стан та необхідність стандартизації державного фінансового контролю в Україні. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2016. № 1. С. 96–101.
71. Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна», Ін-т права та суспіл. відносин. Київ, 2017. 198 с.
72. Дрозд І. К. Стандарти ІНТОСАІ для державного фінансового контролю. *Наукові праці Науково-дослідного фінансового інституту*. 2005. Вип. 4. С. 225–230.
73. Ерицяні А. В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектами предпринимательской деятельности. *Государство и право*. 2002. № 2. С. 102–108.
74. Ермолова О. Н., Трофименко А. В. Проблемы теории нематериальных благ : моногр. Москва : Канон+, 2008. 288 с.

75. Європейська конвенція про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів (ETS № 120) : Страсбург, 19 серп. 1985 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 9. Ст. 589.
76. Європейська хартія місцевого самоврядування : 15 жовт. 1985 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. Ст. 1418.
77. Загальне адміністративне право : підручник / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 566 с.
78. Законопроект «Про затвердження Загальнодержавної програми «Здоров'я–2020: український вимір» // Щотижневик Аптека. URL: <http://www.apteka.ua/article/264652>.
79. Засторожная О. К. Функция контроля в деятельности местных Советов депутатов трудящихся и их аппарата : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 1973. 17 с.
80. Здоровье 2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века / Всемир. орг. здравоохранения, Европ. регион. бюро. 2013. 224 с. URL: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/215432/Health20-Long-Rus.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/Health20-Long-Rus.pdf).
81. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб. пособие. Москва : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2002. 190 с.
82. Зеркин Д. П., Игнатов В. Г. Основы теории государственного управления : курс лекций : учеб. пособие для студентов вузов. Москва : Тесса ; Ростов-на-Дону : Март, 2000. 445 с.

83. Зуев В. Н. Эволюция органов государственной власти в сфере управления физической культурой и спортом в начале XX века и в советский период. *Теория и практика физической культуры*. 2004. № 3. С. 2–7.
84. Ивановский В. В. Учебник административного права: полицейское право. Право внутреннего управления. Казань : Тип. Имп. Ун-та, 1904. 578 с.
85. Імас Є. В., Мічуда Ю. П. Протиріччя економіки фізичної культури і спорту в перехідних суспільних системах. *Економіка та держава*. 2008. № 2. С. 38–46.
86. Карнарук Н. В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2007. 195 с.
87. Керівні принципи щодо бізнесу і прав людини. Реалізація Рамкової програми Організації Об'єднаних Націй «Захист, повага і засоби захисту» / пер. з англ.: К. Буряковська, Ю. Разметаєва, О. Уварова, Д. Філіпський ; за заг. ред. О. Уварової. Харків : Право, 2018. 80 с.
88. Киллен К. Вопросы управления : сокр. пер. с англ. Москва : Экономика, 1981. 200 с.
89. Коваленко Л. П. Теоретичні проблеми розвитку інформаційного права України : монографія / Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого". Харків : Право, 2012. 248 с.
90. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №№ 35–37. Ст. 446.
91. Кодекс цивільного захисту України : від 02.10.2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34-35. Ст. 458.

92. Козлов Ю. М. Административное право : учеб. Москва : Юристъ, 2005. 554 с.
93. Колумбет О. М. Вплив фізичної культури і спорту на стан соціально-економічного розвитку суспільства. *Вісник Київського національного університету технологій та дизайну* : матеріали V міжнар. наук.-практ. конф. «Ефективність організаційно-економічного механізму інноваційного розвитку вищої освіти України», 2 жовт. 2015 р. 2015. Спец. вип. : Серія "Економічні науки". С. 62–71.
94. Конвенція Ради Європи про комплексний підхід до питань безпеки, охорони та послуг під час футбольних матчів та інших спортивних заходів : Сен-Дені, 3 липня 2016 р. // ЛІГА: ЗАКОН. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MU16092?an=2>.
95. Конвенція Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями : від 18.09.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 96. Ст. 3120.
96. Константиний О. В. Джерела адміністративного права України : монографія. Київ : Укр. агенство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.
97. Контролирующие органы и организации России: компетенция и полномочия : учеб. для высш. и сред. юрид. учеб. заведений / под ред. А. П. Гулева. Москва : МАЭП, 2000. 208 с.
98. Контроль в современной России: вопросы теории и практика правового регулирования : моногр. / В. П. Беляев и др. Москва : Юрлитинформ, 2013. 308 с.
99. Контроль і ревізія : навч. посіб. / Р. Л. Хом'як та ін. ; М-во освіти і науки, молоді та спорту України. 2-ге вид., випр. та допов. Львів : Магнолія 2006, 2013. 315 с.

100. Концепція Загальнодержавної програми «Здоров'я–2020: український вимір» : схвалено розпорядж. Каб. Міністрів України від 31 жовт. 2011 р. № 1164-р // Урядовий портал : єдиний веб-портал органів виконав. влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/nras/244717787>.
101. Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 роки : схвалено розпорядж. Каб. Міністрів України від 31 серп. 2011 р. № 828-р. *Офіційний вісник України*. 2011. № 69. Ст. 2638.
102. Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : схвалено розпорядж. Каб. Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1013-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 9. Ст. 337.
103. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 р. : схвалено розпорядж. Каб. Міністрів України від 10.05.2018 р. № 310-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 41. Ст. 1458.
104. Краткий словарь современных понятий и терминов / Н. Т. Бунимович и др. ; сост. и общ. ред. В. А. Макаренко. 3-е изд., дораб. и доп. Москва : Республика, 2000. 669 с.
105. Куроченко І. О. Фізична культура і спорт : інформ.-метод. довід. з питань фіз. культури і спорту. Київ, 2004. 1150 с.
106. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. Москва : Юрид. лит., 1972. 280 с.
107. Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах : приняты 2–6 июня 1986 г. в г. Маастрихте. *Права человека*. 1987. № 2, вып. 9. С. 122–135.

108. Лимская декларация руководящих принципов контроля : принята IX Конгр. Междунар. орг. высш. контрол. органов (ИНТОСАИ) в 1977 г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604\\_001](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001).
109. Ліцензійні умови провадження фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності: організації та проведення спортивних занять професіоналів та любителів спорту, діяльності з підготовки спортсменів до змагань з різних видів спорту, визнаних в Україні : затв. наказом Держ. ком. України з питань регулятор. політики та підприємництва, Держ. ком. молодіж. політики, спорту і туризму України від 02.04.2001 р. № 58/852 // ЛИГА: ЗАКОН. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/REG5527.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG5527.html).
110. Лобова М., Заліський Ю., Козіна В. Відповіді на актуальні запитання щодо реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад» // Децентралізація влади. URL: [https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Spivrobitniictvo\\_ter\\_gromad\\_27.12.17.pdf](https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Spivrobitniictvo_ter_gromad_27.12.17.pdf).
111. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. 440 с.
112. Макух О. В. Правове регулювання фінансового контролю у бюджетному процесі (на прикладі Державного бюджету України) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2009. 20 с.
113. Малейн Н. С. Охрана прав личности советским законодательством / отв. ред. А. И. Масляев. Москва : Наука, 1985. 168 с.

114. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ :Атіка, 2005. 240 с.
115. Малько А. В., Субочев В. В., Шериев А. М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. Москва : Норлис : ИНФРА-М, 2014. 192 с.
116. Маритен Жак. Человек и государство / пер. с англ. Т. Лифинцевой. Москва : Идея-Пресс, 2000. 196 с.
117. Мауро Ю. Спорт как универсальная культура. *Наука в олимпийском спорте*. 2014. № 2. С. 61–63.
118. Маштакова Е. А. Место государственного контроля в деятельности правоохранительных органов и спецслужб. *Философия права*. 2004. № 1. С. 62–72.
119. Медведовська Н. В., Дячук Д. Д. Стан здоров'я дорослого населення України, діяльність та ресурсне забезпечення закладів охорони здоров'я в регіональному аспекті. *Україна. Здоров'я нації*. 2012. № 1. С. 30–39.
120. Международная конвенция о борьбе с допингом в спорте : принята 19 окт. 2005 г. // Организация Объединенных Наций. URL:  
[https://static.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/doping\\_in\\_sport.shtml](https://static.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/doping_in_sport.shtml).
121. Международная конвенция против апартеида в спорте : от 10 дек. 1985 г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_122](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_122).
122. Международная хартия физического воспитания и спорта : 21 нояб. 1978 г. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_350](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_350).
123. Международные акты о правах человека : сб. док. / сост. и авт. вступ. ст.: В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. Москва : НОРМА-ИНФРА.М., 1998. 784 с.

124. Мельник М. В., Пантелеев А. С. Звездин А. Л. Ревизия и контроль : учеб. пособие / под. ред. М. В. Мельника. Москва : ИД ФБК-ПРЕСС, 2004. 520 с.
125. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
126. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія. Харків : ХНУВС, 2019. 398 с.
127. Мех Ю. В. Контроль органів виконавчої влади за дотриманням бюджетного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2011. 20 с.
128. Министерства и ведомства : учеб. пособие / под ред.: А. Н. Козырин, Е. К. Глушко. Москва : Норма, 2008. 256 с.
129. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : від 16.12.1966 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042).
130. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/>.
131. Мобилизация Спорта. Руководство для допризывной подготовки к военной службе, согласно Высочайше утвержденного 8 декабря 1915 г. Положения о Мобилизации Спорта. Рассмотрено Военным Министром 19 декабря 1915 г. и Штабом Верховного Главнокомандующего 8 января 1916 г. Издано Главнаблюдающим за физическим развитием народонаселения Российской империи. Изд. 2-е. Петроград, 1916. 263 с.
132. Моргунов О. А. Адміністративно-спортивне право як підгалузь адміністративного права України : автореф. дис. ... канд.



- юрид. наук : 12.00.07 / Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т»  
М-ва освіти і науки України. Запоріжжя, 2013. 18 с.
133. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : монографія. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2010. 630 с.
134. Нагребельний В. П. Облік. *Юридична енциклопедія*. Київ : «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3: Н–П. С. 219.
135. Небеський Ю. С. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2008. 20 с.
136. Нікітенко С. Особливості нормативно-правового регулювання фізичного виховання і спорту в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпропетровськ, 2016. Вип. 1. С. 95–100.
137. Ніконова О. Міжнародні стандарти INTOSAI: основні положення, аудиторські підходи, термінологія. *Бухгалтерський облік і аудит*. 2011. № 2. С. 29–35.
138. Новик И. Кибернетика: философские и социологические проблемы. Москва : Госполитиздат, 1963. 208 с.
139. Обозна О. М. Розвиток фізичної культури і спорту як важливий напрям державної політики України щодо забезпечення здоров'я громадян. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 2. С. 39–44.
140. Общая теория прав человека / Ин-т государства и права Рос. акад. наук ; рук. авт. коллектива и отв. ред. Е. А. Лукашева. Москва : НОРМА, 1996. 509 с.

141. Общее административное право : учеб. / под. ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. 848 с.
142. Объект. Ожегов С. И. *Словарь русского языка. 70 000 слов* / под ред. Н. Ю. Шведовой. 22-е изд., стер. Москва : Рус. яз., 1990. С. 439.
143. Омаров А. М. Менеджмент. Управление – древнейшее искусство, новейшая наука : учеб. Москва : Экономика, 2009. 638 с.
144. Опрышко В. Ф. Административно-правовые формы контроля за качеством товаров и соблюдением правил торговли : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Киев. гос. ун-т. Киев, 1974. 25 с.
145. Орленко Н. А., Панченко В. Ф., Коротя В. В. Державний соціальний стандарт у сфері обслуговування закладам фізичної культури і спорту як підґрунтя надання якісних фізкультурно-спортивних послуг в системі вищої освіти. *Вісник Національного авіаційного університету. Серія: Педагогіка, Психологія*. Київ, 2017. № 10. С. 108–113.
146. Орлова Э. А. Эффективные социокультурные программы и проекты. Москва : ГАСК, 2015. 343 с.
147. Ортинський В. А., Кісіль З. Р, Ковалів М. В. Управління в органах виконавчої влади України : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2008. 296 с.
148. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.

149. От Министерства образования и науки Грузии отделят культуру и спорт // Эхо Кавказа. URL: [www.ekhokavkaza.com/a/30147964.html](http://www.ekhokavkaza.com/a/30147964.html).
150. Охорона громадського порядку під час проведення футбольних матчів : навч.-практ. посіб. / за заг. ред. В. В. Коваленка. Київ : КНТ, 2012. 360 с.
151. Павелко А. В. Органіційно-правові засади державного управління системою безпеки на футбольних заходах. *Державне будівництво* : електрон. наук. фахове вид. 2009. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2009\\_1\\_53](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_53).
152. Панова І. В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 20 с.
153. Писаренко Н. Б. Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст) : монографія / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2019. 248 с.
154. Питання Державного комітету УРСР у справах молоді, фізичної культури та спорту : постанова Ради Міністрів УРСР від 13.09.1990 р. № 251. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-90-%D0%BF>.
155. Питання Міністерства України у справах молоді і спорту : постанова Каб. Міністрів України від 03.10.1991 р. № 242. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/242-91-%D0%BF>.
156. Питання Міністерства України у справах молоді і спорту : постанова Каб. Міністрів України від 08.06.1992 р. № 312. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/312-92-%D0%BF>.
157. Платонов В. Н., Гуськов С. И. Олимпийский спорт : учеб. Киев : Олимп. лит., 1994. Кн. 1. 496 с.

158. Полінець О. П. Контроль в держаному управлінні України: теоретико-організаційні питання : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2003. 248 с.
159. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : монографія. Київ, 2003.
160. Положення про Громадську раду як тимчасовий консультативно-дорадчий орган : затв. М-вом молоді та спорту України 18.05.2017 р. // Міністерство молоді та спорту України. URL: [www.dsmsu.gov.ua/media/2017/05/16/51polojenia\\_gr/pdf](http://www.dsmsu.gov.ua/media/2017/05/16/51polojenia_gr/pdf).
161. Положення про Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту : затв. Указом Президента України від 26.02.2002 р. № 191/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 9. Ст. 402.
162. Положення про Державну аудиторську службу України : затв. постановою Каб. Міністрів України від 03.02.2016 р. № 43. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 506.
163. Положення про Державну службу молоді та спорту України : затв. Указом Президента України від 31.05.2011 р. № 636/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 41. Ст. 1667.
164. Положення про комісію для надання спортивній федерації статусу національної та позбавлення такого статусу : затв. наказом М-ва молоді та спорту України від 21.01.2014 р. № 102. *Офіційний вісник України*. 2014. № 16. Ст. 506.
165. Положення про Комітет з фізичного виховання та спорту Міністерства освіти і науки України : затв. наказом М-ва освіти і науки України від 12.03.2018 р. за № 241. *Офіційний вісник України*. 2018. № 32. Ст. 1128.

166. Положення про медико-педагогічний контроль за фізичним вихованням учнів у загальноосвітніх навчальних закладах : затв. наказом М-ва охорони здоров'я України та М-ва освіти і науки України від 20.07.2009 р. № 518/674. *Офіційний вісник України*. 2009. № 65. Ст. 2277.
167. Положення про медичне забезпечення фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів, закладів фізичної культури і спорту : затв. наказом М-ва молоді та спорту України, М-ва охорони здоров'я України від 27.12.2017 р. № 5232/1746. *Офіційний вісник України*. 2018. № 17. Ст. 585.
168. Положення про Міністерство молоді та спорту України : затв. постановою Каб. Міністрів України від 02.07.2014 р. № 220. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1447.
169. Положення про Міністерство молоді та спорту України : затв. Указом Президента України від 24.07.2013 р. № 390/2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 19. Ст. 640.
170. Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України : затв. Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 410/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1243.
171. Положення про Міністерство освіти і науки України : затв. постановою Каб. Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630. *Офіційний вісник України*. 2014. № 95. Ст. 2729.
172. Положення про Міністерство охорони здоров'я України : затв. постановою Каб. Міністрів України від 25.03.2015 р. № 267. *Офіційний вісник України*. 2015. № 38. Ст. 1141.
173. Положення про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту : затв. постановою Каб. Міністрів України від 08.11.2006 р. № 1573. *Офіційний вісник України*. 2006. № 45. Ст. 3017.

174. Положення про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту : затв. Указом Президента України від 18.08.2005 р. № 1176/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 34. Ст. 2029.
175. Положення про надання на конкурсних засадах спортивній федерації статусу національної та позбавлення такого статусу : затв. постановою Каб. Міністрів України від 18.01.2012 р. № 22. *Офіційний вісник України*. 2012. № 5. Ст. 172.
176. Положення про управління у справах молоді та спорту Харківської обласної державної адміністрації : затв. розпорядж. голови обл. держ. адмін. 23.11.2016 р. № 539 // Харківська обласна державна адміністрація. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/837/83629/files/161123-01-11-zagal-539-rozp.pdf?sv>.
177. Поппер К. Открытое общество и его враги / пер. с англ., под ред. В. Н. Садовского. Москва : Феникс : Междунар. фонд «Культурная инициатива», 1992. Т. 2: Время лжепророков: Гегель, Маркс и другие оракулы. 528 с.
178. Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності: організації та проведення спортивних занять професіоналів та любителів спорту; діяльності з підготовки спортсменів до змагань з різних видів спорту, визнаних в Україні : затв. наказом Держ. ком. України з питань регулятор. політики та підприємництва, Держ. ком. України з питань фіз. культури і спорту від 26.03.2003 р. № 35/769 // ІАС Консультант. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=01T86A7E76&abz=2V0BR>.
179. Порядок організації роботи із забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів : затв.

- постановою Каб. Міністрів України від 29.06.2004 р. № 823. *Офіційний вісник України*. 2004. № 26. Ст. 1707.
180. Порядок складання календарних планів фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів : затв. наказом М-ва молоді та спорту України від 05.05.2015 р. № 1341. *Офіційний вісник України*. 2015. № 45. Ст. 1436.
181. Порядок укладання, реєстрації, зберігання договорів та контролю за їх виконанням у Міністерстві молоді та спорту України : затв. наказом М-ва молоді та спорту від 23.11.2015 р. № 4338. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v4338728-15>.
182. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / за ред.: Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян. Харків : Право, 2010. 384 с.
183. Правовой механизм государственного контроля и надзора: особенности отраслевого регулирования : моногр. / под общ. ред. О. Ю. Бакаевой. Москва : Юрлитинформ, 2016. 256 с.
184. Присяжнюк А. Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : монографія. Харків : Золота миля, 2011. 398 с.
185. Про антидопінговий контроль у спорті : Закон України від 07.02.2017 р. № 1835-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 11. Ст. 102.
186. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 р. № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5-6. Ст. 30.
187. Про визнання протиправним та недійсним наказу Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства молоді та спорту України № 5232/1746 від 27.12.2017 р. : постанова шостого Апеляц. адмін. суду від 23.04.2019 р., справа № 826/7216/18 //

ЛІГА: ЗАКОН. URL:  
[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/SO14390.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO14390.html).

188. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37-38. Ст. 2004.
189. Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Каб. Міністрів України від 18.04.2018 р. № 326. *Офіційний вісник України*. 2018. № 37. Ст. 1290.
190. Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 і від 27 грудня 2017 р. № 1013 : розпорядж. Каб. Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 14. Ст. 509.
191. Про внесення змін у додаток до наказу Мінмолодьспорту від 26.04.2018 № 1844 : наказ М-ва молоді та спорту України від 01.10.2018 р. № 4537 // ЛІГА: ЗАКОН. URL:  
[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS31037.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS31037.html).
192. Про Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України : Указ Президента України від 31.05.2000 р. № 740/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 22. Ст. 892.
193. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 48. Ст. 409.
194. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 352.
195. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.



196. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
197. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.
198. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Каб. Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.
199. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Каб. Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1164. *Офіційний вісник України*. 2019. № 4. Ст. 147.
200. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері фізичної культури і спорту та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) : постанова Каб. Міністрів України від 17.12.2008 р. № 1097. *Офіційний вісник України*. 2008. № 98. Ст. 3235.
201. Про затвердження нової редакції Статуту територіальної громади міста Харкова : рішення Харків. міськради від 04.07.2007 р. № 121/07 // Реєстр актів Харківської міської ради. URL: <http://kharkiv.rocks/reestr/392583>.

202. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : розпорядж. Каб. Міністрів України від 03.04.2017 р. № 275-р.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>.
203. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 30. Ст. 379.
204. Про заходи по дальшому розвитку фізичної культури і спорту в Українській РСР : постанова ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 14.10.1966 р. № 782. *Збірник постанов і розпоряджень Уряду УРСР*. 1966. № 10. Ст. 101.
205. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України : Указ Президента України від 26.07.1996 р. № 596/96.  
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/596/96>.
206. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
207. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.
208. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 36. Ст. 299.
209. Про метрологію та метрологічну діяльність : Закон України від 05.06.2014 р. № 1314-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 30. Ст. 1008.
210. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

211. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.
212. Про моніторинг стану здоров'я населення, діяльності та ресурсного забезпечення закладів охорони здоров'я : постанова Каб. Міністрів України від 28.12.2000 р. № 1907. *Офіційний вісник України*. 2000. № 52. Ст. 2272.
213. Про надання статусу національної спортивної федерації : наказ М-ва молоді та спорту України від 12.10.2015 р. № 3724. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v3724728-15>.
214. Про об'єднання громадян : Закон України від 16.06.1992 р. № 2460-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 504.
215. Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні : Закон України від 19.04.2007 р. № 962-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 31. Ст. 405.
216. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
217. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.
218. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 р. № 3673-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 9. Ст. 64.
219. Про перетворення Комітету по фізичній культурі і спорту при Раді Міністрів УРСР у Державний комітет УРСР по фізичній

- культури і спорту : постанова ЦК Компартії України і Ради Міністрів Української РСР від 22.04.1986 р. № 148. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/148-86-%D0%BF>.
220. Про підтримку олімпійського, паралімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні : Закон України від 14.09.2000 р. № 1954-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 43. Ст. 370.
221. Про поліпшення керівництва фізичною культурою і спортом в Українській РСР : постанова ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 19.11.1968 р. № 591. *Збірник постанов і розпоряджень Уряду УРСР*. 1968. № 11. Ст. 150.
222. Про проголошення незалежності України : постанова Верхов. Ради УРСР від 24.08.1991 р. № 1427-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 38. Ст. 502.
223. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верхов. Ради України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 18. Ст. 208.
224. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.
225. Про реорганізацію Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України : Указ Президента України від 22.11.2001 р. № 1132/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 48. Ст. 2132.
226. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст. 73.
227. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167.

228. Про стандартизацію : Закон України від 05.06.2014 р. № 1315-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 31. Ст. 1058.
229. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
230. Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 03.11.2016 р. № 1728-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 4. Ст. 37.
231. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників центрів з фізичної культури і спорту осіб з інвалідністю "Інваспорт" : постанова Каб. Міністрів України від 25.07.2007 р. № 955. *Офіційний вісник України*. 2007. № 55. Ст. 2213.
232. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 14. Ст. 80.
233. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
234. Прохоров Б. Б. Экология человека : терминолог. слов. Ростов-на-Дону : Феникс, 2005. 476 с.
235. Процик І. Р. Термінологія спортивного права. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Проблеми української термінології*. 2010. № 675. С. 171–174.
236. Рабінович П. М., Хавронюк М. І. Права людини і громадянина : навч. посіб. Київ : Атіка, 2004. 464 с.
237. Рахункова палата анонсує перехід на міжнародні стандарти фінаудиту // УНІАН : інформ. агентство. URL:

<https://www.unian.ua/economics/finance/10402929-rahunkova-palata-anonsuye-perehid-na-mizhnarodni-standarti-finauditu.html>.

238. Регламент Кабінету міністрів України : завт. постановою Каб. Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. *Офіційний вісник України*. 2007. № 54. Ст. 2180.
239. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад : станом на 28.08.2019 р. // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reustr/>.
240. Резолюція № 77 (31) Комітета міністрів Совета Европы «О защите лиц в отношении действий органов административной власти» : принята 28.09.1977 г. на 275-ом заседании представителей министров // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=61430#041332367888376287>.
241. Рейтингова оцінка стану здоров'я населення, діяльності та ресурсного забезпечення закладів охорони здоров'я України за попередніми даними моніторингу за 2015 р. Київ, 2016. 62 с.
242. Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування акта органів місцевого самоврядування) : від 16 квіт. 2009 р. № 7-рп/2009. *Вісник Конституційного Суду України*. 2009. № 3. С. 20.
243. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення

- підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) : від 23 черв. 1997 р. № 2-зп. *Офіційний вісник України*. 1997. № 27. С. 155.
244. Родионова О. В. Социальная функция современного государства : моногр. Москва : Юрлитинформ, 2010. 232 с.
245. Розенфельд Н. А. Коротка методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства. Київ : Юстініан, 2009. 48 с.
246. Романенко Л. В. Деякі питання оптимізації системи управління в галузі фізичної культури та спорту. *Проблеми законності*. Харків, 2012. Вып. 119. С. 301–307.
247. Романенко Л. В. История создания и правовое регулирование деятельности Национального Олимпийского Комитета Украины. *Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов*. 2014. № 3. С. 43–46.
248. Романенко Л. В. Ліцензування як засіб забезпечення контролю за діяльністю у сфері фізичної культури та спорту. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків, 2010. Вип. 19. С. 187–194.
249. Романенко Л. В. Публічні послуги у сфері фізичної культури та спорту: види й основна характеристика. *Проблеми законності*. Харків, 2013. Вип. 123. С. 292–299.
250. Романенко Л. В. Сравнительный анализ законов Молдовы и Украины «О физической культуре и спорте». *Leges si viata*. 2018. № 8/2. С. 110–114.

251. Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2003. 305 с.
252. Рябченко О. П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ун-т внутр. справ МВС України. Харків, 2000. 31 с.
253. Савченко Л. А. Фінансово-контрольне право: становлення та розвиток : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 400 с.
254. Санитарные правила устройства и содержания мест занятий по физической культуре и спорту : утв. Гл. гос. санитар. врачом СССР 30.12.1976 г. № 1567-76. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v7-76400-76/sp:wide-:max10>.
255. Сердюков А. В. Спортивное право как комплексная отрасль законодательства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Гос. ун-т – Высшая шк. экономики. Москва, 2010. 26 с.
256. Система государственного управления : учеб. пособие / под ред. А. А. Скрамницкого. Москва : Гардарики, 2006. 253 с.
257. Соловьев А. А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте : моногр. Москва, 2011. 383 с.
258. Соловьев А. А. Систематизация спортивного законодательства: опыт США (на примере штата Аризона). Москва, 2011. 122 с. (Серия: «Актуальные проблем спортивного права»; вып. 8.).
259. Соловьев А. И. Принятие государственных решений : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : КНОРУС, 2006. 344 с.



260. Спортивная хартия Европы : принята в мае 1992 г. // Центральная отраслевая библиотека по физической культуре и спорту. URL: <http://lib.sportedu.ru/GetText.idc?TxtID=1542>.
261. Стариллов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Москва : Норма, 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 728 с.
262. 100 ответов на 100 вопросов про Общему административному праву : учеб. пособие / под ред Р. С. Мельника. Киев : Юринком Интер, 2017. 240 с.
263. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : схвалено розпорядж. Каб. Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 1919. Електрон. аналог ред. 18.12.2018: режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
264. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. Москва : Юрид. лит., 1987. 112 с.
265. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы надведомственного контроля). Москва : Юрид. лит., 1974. 160 с.
266. Сучасна правова енциклопедія / Ін-т законодавства Верхов. Ради України ; за заг. ред. О. В. Зайчука. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 384 с.
267. Сучасна правова енциклопедія / Нац. акад. прав. наук України, НДІ приват. права і підприємництва ім. Ф. Г. Бурчака, НДІ інтелект. власності ; за заг. ред. О. В. Зайчука. 3-тє вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 408 с.
268. Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публичної влади : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. :

- 25.00.01 / Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2003. 36 с.
269. Тарасов А. М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние. *Журнал российского права*. 2002. № 1. С. 26–36.
270. Тарасов А. М. Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности. *Право и политика*. 2001. № 12. С. 51–60.
271. Татарова Т. О. До питання про природу фінансового контролю. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Київ, 2016. Вип.1, ч. 2. С. 149–152.
272. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
273. Титов А. С. Формы, методы, виды налогового контроля и их юридическое содержание. *Финансовое право*. 2005. № 6. С. 33–37.
274. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. Полный курс. Москва, 2001. 652 с.
275. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : від 27.06.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.
276. Устав (Конституція) Всемирной организации здравоохранения : подписан 22 июля 1946 г., вступил в силу 7 апр. 1948 г. // Всемирная организация здравоохранения. URL: [www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_ru.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_ru.pdf).
277. Фалмер М. Энциклопедия современного управления : в 5 т. Москва : ВИПКэнерго, 1992. Т. 4: Контроль как функция управления. 148 с.

278. Фатхутдінов В. Г. Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2017. 449 с.
279. Философия : энцикл. слов. / под ред. А. А. Ивина. Москва : Гардарики, 2004. 1072 с.
280. Фінансове право : підручник / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2017. 374 с.
281. Фірсова О. Д. Здоров'я населення як аспект благополуччя українського суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 4. С. 22–29.
282. Хавин Б. Все об олимпийских играх. Москва : Физкультура и спорт, 1979. 600 с.
283. Харитонов Є. О., Харитонова О. І. Регулятивні правовідносини: приватно-правовий та публічно-правовий виміри : монографія. Одеса : Гельветика, 2018. 404 с.
284. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
285. Цыганенко Г. П. Этимологический словарь русского языка: более 5 000 слов. 2-е изд., перераб. и доп. Киев : Рад. шк., 1989. 511 с.
286. Червякова Е. Б. Защита конституционных прав граждан средствами прокурорского надзора: проблемы общенадзорной деятельности : дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.10 / Укр. юрид. акад. Харьков, 1992. 219 с.
287. Чередник Р. В. Спорт як сфера правового регулювання: загальнотеоретичний аспект. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса, 2011. Вип. 60. С. 556–562.
288. Чиркин В. Е. Контрольная власть. Москва : Юристъ, 2008. 213 с.

289. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Москва : Типо-литогр. Т-ва И. Н. Кушнерев и К., 1911. Вып. 1. 320 с.
290. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 195 с.
291. Шпитко М. М. Проблемні питання на напрями удосконалення державного фінансового аудиту, що здійснюється Рахунковою палатою України. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право*. 2015. Вип. 232. С. 156–161.
292. Экехерия // Словари и энциклопедии на Академике. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lubker/3456/%D0%AD%D0%9A%D0%95%D0%A5%D0%95%D0%A0%D0%98%D0%AF>.
293. Экономика труда: организация и нормирование, человеческий капитал, антикризисные мероприятия : учеб. для вузов / под ред.: М. А. Винокур, Н. А. Горелов. Санкт-Петербург : Питер, 2004. 656 с.
294. Энциклопедический словарь / изд.: Ф. А. Брокгауз (Лейпциг), И. А. Ефрон (Санкт-Петербург). Санкт-Петербург : Тип. акционер. о-ва «Изд. Дело», Брокгауз-Ефрон, 1900. Т. 61: София–Статика. 475 с.
295. Энциклопедический словарь русского библиографического института «Гранат» / под ред.: Ю. С. Гамбаров, В. Я. Железнов, М. М. Ковалевский, С. А. Муромцев, К. А. Тимирязев. 7-е изд. Москва : Ред. и экспедиция «Рус. Библиограф. Ин-та Гранат», 1927. Т. 43: Фалернское-Фистула. 378 с.
296. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под общ. ред.: П. Е. Недбайло, В. М. Горшенев. Москва : Юрид. лит., 1976. 280 с.

297. Юридична енциклопедія : в 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. В. П. Бажана ; редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2002. Т. 4: Н–П. 720 с.
298. Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Гос. НИИ систем. анализа Счет. палаты Рос. Федерации. Москва, 2010. 175 с.

**ДОДАТОК**  
**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

**Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:**

1. Романенко Л. В. Ліцензування як засіб забезпечення контролю за діяльністю у сфері фізичної культури і спорту. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 19. С.187 -194.
2. Романенко Л. В. Деякі питання оптимізації системи управління в галузі фізичної культури і спорту. *Проблеми законності*. 2012. Вип. 119. С. 301 - 307.
3. Романенко Л. В. Публічні послуги у сфері фізичної культури та спорту: види й основна характеристика. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 123. С. 292-299.
4. Романенко Л. В. История создания и правовое регулирование деятельности Национального Олимпийского комитета Украины. *Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов №3 (93)*. Курск, 2014. С. 43 - 46.
5. Романенко Л. В. Сравнительный анализ законов Молдовы и Украины «О физической культуре и спорте». *Журнал «LEGEA SI VIATA» Республики Молдова*; Август 2018 г. С. 110 - 114.

**Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**

6. Романенко Л. В. Розвиток фізичної культури і спорту в Україні як умова реалізації конституційних прав людини. *Конституційно-політичний процес в Україні: ідеї, досвід, проблеми* : Зб. наук. статей (за матеріалами XVIII Харків. політолог. читань). Харків: «Право», 2006. С.108 - 110.

7. Романенко Л. В. Напрямки розвитку фізичної культури і спорту в умовах глобалізації. *Проблеми глобалізації та геополітичний вектор розвитку України* : Зб. тез ( за матеріалами XIX Харків. політолог. читань). Харків: НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2007. С. 171 - 172.
8. Романенко Л. В. Реалізація положень Конституції України в сфері фізичної культури і спорту. *Місьцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи* : матеріали наук.-практ. конференції, організованої і проведеної Харківськими обласною та міською радами спільно з НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України з нагоди 10-річчя прийняття Закону України «Про місьцеве самоврядування в Україні» та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, м. Харків – 2007 / ред. кол.: Ю. П. Битяк, М. І. Тітов, С. Г. Серьогіна, П. М. Любченко, І. В. Яковюк. м. Харків: Стиль-Издат, 2007. С. 263 - 266.
9. Романенко Л. В. Тенденції розвитку законодавчого регулювання боротьби з допінгом у спорті. *Суспільство і політичні інститути в умовах трансформації та реформ: XXI Харківські політологічні читання*: матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф. – Харків: ХАП, НЮАУ імені Ярослава Мудрого, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2008. С. 195 - 198.
10. Романенко Л. В. Деякі аспекти ліцензування діяльності у сфері фізичної культури та спорту. *Юридична осінь 2009* : тези доп. та наук. повідомлень Міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів. Харків: Нац. юр. акад. України, 2009. С. 454 - 456.
11. Романенко Л. В. Спортивна діяльність як засіб формування громадянського патріотизму. *Громадянське суспільство і права*

- людини* : матеріали Міжнар. наук.-практ. семінару, м. Харків, 9 грудня 2010 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. Харків: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. С. 190 -192.
12. Романенко Л. В. Види об'єктів державного управління у сфері фізичної культури та спорту. *Особистість. Суспільство. Право* : зб. наук. статей та тез, наук. повідомлень за матеріалами Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-річчю Полтавського юридичного інституту (м. Полтава. 15 березня 2012 р.). Харків. 2012. С. 450 - 452.
13. Романенко Л. В. Правове регулювання організації і діяльності Національного Олімпійського комітету України. *Юридична осінь 2012* : зб. тез доп. та наук. повідомлень учасників Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м.Харків, 13 листопада 2012 р.) /за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків: Нац. ун-т «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого», 2012. С. 196 – 198.
14. Романенко Л. В. Імплементация норм міжнародного права у вітчизняне законодавство у галузі фізичної культури і спорту. *Юридична осінь 2016 року* : зб. тез доп. та наук. повідомлень учасників Всеукр. наук. конф. молодих учених (м.Харків, 15 листоп. 2016 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2016. С. 44 - 46.