

УДК 342.951:796

Л. В. Романенко,
*соискательница при кафедре административного права
Национальный университет
«Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого»,
г. Харьков*

ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ В СФЕРЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА: ВИДЫ И ОСНОВНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Исследуются вопросы правового регулирования публичных (государственных) услуг в сфере физической культуры и спорта, их основные виды и характеристика.

Ключевые слова: публичные услуги, государственные услуги, муниципальные услуги, физкультурно-спортивные услуги.

Провозглашая жизнь и здоровье человека наивысшей социальной ценностью в Украине, государство заботится о развитии физической культуры и спорта (ст. 49 Конституции Украины). Международная хартия физического воспитания и спорта (1978 г.) подчеркивает, что эффективная реализация прав индивида в большей степени зависит от возможности каждого свободно развивать и сохранять собственные физические, интеллектуальные и моральные способности, для чего должен быть гарантирован и обеспечен доступ всех к занятиям физическим воспитанием и спортом [3]. Национальная доктрина развития физической культуры и спорта, утвержденная Указом Президента Украины от 28 августа

2004 г., № 1148 [4; 2004. – № 39. – Ст. 2584] направляет государственную политику в этой области на решение следующих задач:

– усовершенствование форм привлечения разных групп населения к регулярным и полноценным занятиям физической культурой и спортом;

– переориентация руководства в этой сфере на обеспечение объединения усилий организаций физкультурно-спортивной направленности;

– содействие расширению клубной системы в указанной сфере и т. д.

На выполнение этих и других задач направлены различные правовые и неправовые инструменты осуществления государственного управления,

призванные обеспечивать реализацию прав и свобод граждан, среди которых достойное место занимают права на государственные услуги [См: 1, с. 1399; 12, с. 1109]. Речь идет о формировании общественно значимых публичных интересах и нуждах, гарантию о которых на себя берут государственные и негосударственные структуры.

Впервые конструкция «институт предоставления государственных (управленческих) функций» была сформулирована в Концепции административной реформы в Украине, утвержденной Указом Президента Украины от 22 июля 1998 г., № 810 [4; 1999. – № 21. – Ст. 943]. Наряду с формированием эффективного механизма государственного управления основная цель Концепции состоит в создании принципиально новой системы взаимоотношений между государством в лице органов исполнительной власти и их должностных лиц, с одной стороны, и гражданином, гражданским обществом и предпринимательскими структурами – с другой. Достижению обозначенной цели способствуют: (а) разработка и внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти и други-

ми субъектами; (б) повышение их качества и доступности; (в) обеспечение эффективного взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества; (г) повышение прозрачности деятельности этих органов и т. д.

Понятия «государственные услуги», «муниципальные услуги», «публичные услуги» и другие появились в отечественном праве относительно недавно. До этого юридическая наука традиционно оперировала такими терминами, как «функции», «компетенция», «полномочия». Новеллы административной реформы обусловили необходимость обработки теоретических основ деятельности по предоставлению публичных (именно административных) услуг, чему были посвящены труды таких ученых, как В. Б. Аверьянов, Т. О. Коломоец, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, В. Г. Перепелюк, Г. М. Писаренко, В. П. Тимощук и др.

Целью данной публикации является исследование видов и основной характеристики публичных услуг в сфере физической культуры и спорта.

В ст. 1 Закона Украины «О физической культуре и спорте» (далее – Закон) [2; 1994. – № 14. – Ст. 80] категория «физическая культура» определяется как деятельность субъек-

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

тов физической культуры и спорта, направленная на обеспечение двигательной активности людей с целью их гармоничного, прежде всего физического развития и ведения здорового образа жизни. В свою очередь, спорт служит выявлению и универсальному сравнению достижений людей в физической, интеллектуальной и других сферах жизни путём проведения спортивных соревнований и соответственной подготовки к ним. И физической культуре, и спорту характерно разнообразие направлений деятельности, многообъектность учреждений, активно способствующих развитию личности, а также ведомственная принадлежность и различные формы собственности.

Исследуемая сфера характеризуется разнообразием субъектов физической культуры и спорта, к которым, например, принадлежат физические и юридические лица, осуществляющие свою деятельность с целью развития физической культуры и спорта, а именно: спортивные клубы (ст. 9 Закона), детско-юношеские спортивные школы (ст. 10), специализированные учебные заведения спортивного профиля (ст. 11), школы высшего спортивного мастерства (ст. 12),

центры олимпийской подготовки (ст. 13), центры студенческого спорта высших учебных заведений (ст. 14), физкультурно-оздоровительные заведения (ст. 15), центры физического здоровья населения (ст. 16), центры физической культуры и спорта инвалидов (ст. 17), коллективы физической культуры (ст. 18), физкультурно-спортивные товарищества (ст. 19), общественные организации (статьи 21, 22, 25), Национальный олимпийский комитет (ст. 23) и др.

Анализ положений названных статей Закона свидетельствует о многосубъектности основателей учреждений физической культуры и спорта, о разнообразии форм их собственности и хозяйствования и т. д. Все эти и иные факторы непосредственно влияют на особенности правового регулирования удовлетворения общественно значимых публичных интересов в этой сфере путем предоставления разнообразных публичных услуг, юридически и социально значимых действий в интересах социума, государства и граждан [10, с. 200].

Рассмотрим последний тезис подробнее. В научной литературе по теории управления услуги по своему характеру принято делить на государс-

твенные (административные), публичные и социальные. Статья 1 Закона Украины «Об административных услугах» [4; 2012. – № 76. – Ст. 3067] определяет понятие «административная услуга» как результат осуществления властных полномочий субъектом предоставления таких услуг (органом исполнительной власти, другим государственным органом, органом власти Автономной Республики Крым, органом местного самоуправления, их должностными лицами) по заявлению физического или юридического лица, направленный на приобретение, изменение или прекращение их прав и/или обязанностей в соответствии с законом. Отсюда следует, что административная услуга является государственной. Как удачно утверждает Л. К. Терещенко, «государственная услуга прежде всего характеризует субъекта, который её предоставляет: это всегда государственные органы» [9, с. 16].

Законом Украины «О центральных органах исполнительной власти» [2; 2011. – № 38. – Ст. 385] (далее – ЦОИВ) (ст. 17) среди основных задач органов исполнительной власти названо предоставление административных услуг. При этом большинство функций ЦОИВ заключается в предо-

ставлении административных услуг физическим и юридическим лицам, для чего выделены специальные органы исполнительной власти – государственные службы. Проанализировав положения этого Закона, можем сделать вывод, что в области физической культуры и спорта сфера услуг, предоставляемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и коммунальными учреждениями, физическими и юридическими лицами, является необычайно широкой – от принятия по обращениям физических или юридических лиц административных актов – властных индивидуальных предписаний – решений (выдача разрешений, удостоверений, других документов, различные регистрационные действия и т. д.) до предоставления иных услуг, в том числе и платных.

В частности, предоставляются такие административные услуги:

- по проведению государственной регистрации соответствующих субъектов;

- регистрация их уставных документов, объектов, находящихся в собственности, владении или пользовании этих лиц;

- выдача разрешений на

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

проведение государственной спортивной лотереи, на занятия спортивной медициной;

– лицензирование физического воспитания и спорта в системе образования;

– утверждение государственных стандартов образования, направленных на обеспечение научно обоснованных норм двигательной активности детей и молодежи;

– утверждение правил спортивных соревнований с учетом предложений всеукраинских спортивных федераций;

– выдача удостоверений о присвоении соответствующего спортивного звания;

– принятие решений о приобретении учебным заведением статуса специализированного учебного заведения спортивного профиля;

– лицензирование и аккредитация высших учебных заведений, в которых осуществляется подготовка специалистов в области физической культуры и спорта;

– аттестация тренеров и спортивных судей, специалистов физкультурно-спортивной реабилитации, принимающих участие в физкультурно-оздоровительных, физкультурно-реабилитационных и спортивных мероприятиях для инвалидов;

– утверждение положения о проведении всеукраинских спортивных соревнований;

– признание видов спорта и внесение их в соответствующий реестр и др.

Термин «публичные услуги» предусматривает «обеспечение деятельности общественно значимой направленности и имеет неограниченный круг субъектов, которые ими пользуются» [8, с. 5]. Предоставление таких услуг государством непосредственно связано с его публичными функциями и вытекает из них. В то же время предоставлять общественно значимые публичные услуги в сфере физической культуры и спорта в некоторых случаях могут и негосударственные структуры, а также общественные объединения. Речь идет об элементах привлечения частных организаций к процессу предоставления публичных (государственных) услуг.

Как отмечает Н. В. Путило, это возможно путём либо санкционирования (наделения лиц правами и обязанностями путём издания нормативного акта), либо договоров. В последнем случае большое распространение получило участие негосударственных структур в процессе предоставления публичных услуг, которое

рассматривается правовой доктриной как государственно-частное партнерство [6, с. 301]. Так, ст. 1 Закона Украины «О частно-государственном партнерстве» [2; 2010. – № 40. – Ст. 524] определяет последнее как сотрудничество между партнерами государственными и частными, осуществляемое на основании договора. Среди сфер применения такого партнерства ст. 4 этого Закона называет прежде всего физическую культуру и спорт. Речь идёт о предоставлении так называемых физкультурно-спортивных услуг – организации и проведении субъектами этой области физкультурно-оздоровительной деятельности и/или физкультурно-спортивной реабилитации инвалидов либо подготовку спортсменов к соревнованиям по видам спорта, признанных в Украине (ст. 1).

Предоставление отдельных публичных услуг делегировано общественным организациям в сфере физической культуры и спорта, которые включают:

- присвоение спортивными федерациями квалификационных категорий спортивным судьям;
- признание спортивных федераций по олимпийским видам спорта;
- организацию и проведе-

ние спортивных соревнований среди ветеранов физической культуры и спорта;

- обеспечение участия ветеранов физической культуры и спорта в соответствующих международных соревнованиях;

- привлечение учеников и студентов во внеурочное время к физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности в общеобразовательных, профессионально-технических и высших учебных заведениях;

- организацию и проведение спортивных соревнований среди учеников и студентов;

- обеспечение участия учеников и студентов в международных спортивных соревнованиях и др.

В Законе Украины «О социальных услугах» социальные услуги трактуются как комплекс мер по предоставлению помощи лицам, отдельным социальным группам, находящимся в сложных жизненных обстоятельствах, которые не могут самостоятельно их преодолеть, с целью разрешения их жизненных проблем [2; 2003. – № 45. – Ст. 358]. По своей сути такие услуги являются публичными, но критерием их определения (в отличие, например, от государственных услуг) выступает не круг субъектов, которые их

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

предоставляют, а сфера, в которой они реализуются. Среди социальных услуг в ст. 5 этого Закона названы такие виды социально-педагогических и социально-медицинских услуг, как организация индивидуальной спортивно-оздоровительной деятельности. Их предоставляют спортивно-оздоровительные учреждения (центры, комплексы, клубы, студии и т. д.), центры здоровья населения, осуществляющие деятельность путем привлечения различных групп населения (а именно, социально не защищенных) к занятиям физической культурой. Учредителями этих центров могут быть: (а) центральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта; (б) местные государственные администрации; (в) органы местного самоуправления (ст. 16). Учредителями центров физической культуры и спорта инвалидов могут быть физические или юридические лица (ст. 17).

Услуги в исследуемой нами сфере могут предоставляться как на платной, так и на бесплатной основе. Постановлением Кабинета Министров Украины от 14 апреля 2009 г. утверждён перечень платных услуг, которые могут предоставляться учреждениями физической культуры и спорта, ко-

торые функционируют за счет бюджетных средств [4; 2009. – № 29. – Ст. 969]. К таким услугам относятся:

- организация и проведение физкультурно-спортивных и спортивно-зрелищных мероприятий, реализация абонементов на их посещение;

- проведение групповых и индивидуальных занятий физической культурой и спортом согласно абонементу и билетам;

- предоставление спортивных сооружений для проведения спортивно-зрелищных мероприятий, занятий физической культурой и спортом, организации спортивно-оздоровительных лагерей;

- реализация абонементов на посещение саун, плавательных бассейнов, ледовых арен и др.;

- организация и проведение обучения и повышения квалификации специалистов по вопросам физической культуры и спорта;

- проведение семинаров по вопросам физической культуры и спорта;

- разработка физкультурно-спортивных программ, комплексов физических упражнений для групповых и индивидуальных занятий, предоставление рекомендаций по их внедрению;

– предоставление услуг по прокату спортивного снаряжения, оборудования и инвентаря;

– автомобильные перевозки спортивных команд, спортивного снаряжения, оборудования, инвентаря и др.

Как указывается в правовой литературе, предоставление платных услуг не связано с властными полномочиями. Большинство услуг принадлежит различной хозяйственной деятельности [7, с. 295]. Вместе с тем они представляют собой сферу услуг публичных, включая услуги со стороны органов местного самоуправления и коммунальных субъектов [7, с. 293].

В условиях неопределенности предмета реализации административных услуг и дефицита идентифицирующих их определений, которые позволят отделить их от иных действий, относящихся к функциям государственных и муниципальных органов, составить предусмотренные Законом Украины «Об административных услугах» реестры и порталы таких услуг довольно сложно. Одним из способов разделения государственных функций и государственных услуг, по мнению Н. В. Путило, можно считать выделение среди полномочий государственных орга-

нов тех видов деятельности, которые предусматривают получение гражданином благ, выгодных ему лично, а не абстрактному обществу в целом. Такие блага отражены в компетенции, целях и задачах этих органов [5, с. 5].

Разделяя указанные взгляды, О. А. Уваров дополняет, что при решении этого важного вопроса следует учитывать, в чьих интересах осуществляется то или иное государственное действие. Вряд ли можно утверждать, что действия государственных и муниципальных органов учетного, разрешительного и регистрационного характера удовлетворят любые нужды граждан поскольку, они необходимы для упорядочения отдельных отношений в общественных интересах, обеспечиваемых и реализуемых государственными и муниципальными органами власти [11, с. 116].

Опираясь на приведенные размышления, можем подытожить, что все указанное свидетельствует о неотложной необходимости дальнейшего усовершенствования концептуальных подходов к правовому регулированию института публичных (государственных) услуг в Украине в общем и в сфере физической культуры и спорта, в частности.

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

Список литературы: 1. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл.ред. С. А. Кузнецов. – СПб: НОРИНТ, 1998. – 1536 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Міжнародна Хартія фізичного виховання та спорту (1978 р.) [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: www.nau.kiev.ua. 4. Офіційний вісник України. 5. Путило Н. В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления / Н. В. Путило // Журн. рос. права. – 2007. – № 6. – С. 3-21. 6. Путило Н. В. Участие частных организаций в предоставлении публичных услуг / Н. В. Путило // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 293-313. 7. Розвиток публічного права в Україні: (довідь за 2009–2010 рр.) / за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. – К.: Конус – 10, 2011. – 726 с. 8. Талалина Э. Публичные функции в экономике / Э. Талалина, Ю. Тихомиров // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 3-17. 9. Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные / Л. К. Терещенко // Журн. рос. права. – 2004. – № 10. – С. 12-23. 10. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции: моногр. / Ю. А. Тихомиров; –М.: Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – 355 с. 11. Уваров А. А. Проблемы правового регулирования организации предоставления государственных и муниципальных услуг / А. А. Уваров // Гос-во и право. – 2012. – № 2. – С. 115-122. 12. Ушаков Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка. / Д. Н. Ушаков. – М.: Альта-Принт: ДОМ. XXI век., 2009. – 1239 с.

ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ: ВИДИ Й ОСНОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Романенко Л. В.

Досліджуються питання правового регулювання публічних (державних) послуг в сфері фізичної культури і спорту, їх основні види й характеристика.

Ключові слова: публічні послуги, державні послуги, муніципальні послуги, фізкультурно-спортивні послуги.

PUBLICLY SERVICES IN THE SPHERE OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS: TYPES AND CONTENT CHARACTERISTICS

Romanenko L. V.

The problems legal regulation of public (state) services in the sphere of physical culture and sport, types and their principal characteristics.

Key words: public service, states service, municipal service, sports service.

Поступила в редакцію 04.07.2013 г.

ISSN 2224-9281

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ УКРАИНЫ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ УКРАИНЫ
ИМЕНИ ЯРОСЛАВА МУДРОГО»

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

Сборник научных трудов

Выпуск 123

Основан в 1976 г.

Харьков • 2013

УДК 340(06)
ББК 67я5

*Рекомендовано к печати ученым советом Национального университета
«Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого».
Протокол № 9 от 24 мая 2013 г.*

Проблемы законности : сб. науч. тр. / отв. ред. В. Я. Таций. – Х. :
Нац. ун-т «ЮАУ им. Я. Мудрого», 2013. – Вып. 123. – 412 с.

В сборнике печатаются научные статьи, посвященные актуальным проблемам правоведения: теории и истории государства и права, конституционного и государственного строительства, гражданского, трудового, финансового, хозяйственного, административного, таможенного, экологического, уголовного права, уголовного и гражданского процессов, криминалистики, вопросам борьбы с преступностью.

Рассчитан на ученых, преподавателей, аспирантов, студентов и практических работников, интересующихся правовой тематикой.

Редакционная коллегия: проф. В. Я. Таций (отв. ред.), проф. А. П. Гетьман (зам. отв. ред.); проф. Ю. М. Грошевой (отв. секретарь); проф. Ю. Е. Атаманова, проф. Ю. Г. Барабаш, проф. Ю. П. Битяк, проф. В. В. Комаров, проф. В. И. Борисов, проф. В. И. Борисова, проф. М. В. Буроменский, проф. В. Н. Гаращук, проф. В. В. Голина, проф. В. Д. Гончаренко, проф. К. В. Гусаров, проф. О. Г. Данильян, доц. В. В. Жернаков, проф. В. П. Жушман, доц. Д. В. Задыхайло, проф. О. В. Каплина, проф. В. П. Колесник, проф. В. Е. Коновалова, проф. Н. П. Кучерявенко, проф. В. И. Лозо, проф. П. Н. Любченко, проф. С. И. Максимов, проф. И. Е. Марочкин, проф. В. Я. Настюк, проф. Н. И. Панов, проф. А. В. Петришин, проф. С. П. Погребняк, доц. С. Г. Серегина, проф. А. Н. Стативка, доц. О. В. Тарасов, проф. В. И. Тютюгин, проф. Е. Ю. Шостко, проф. В. Ю. Шепитько, проф. М. В. Шульга, проф. В. Л. Яроцкий, проф. О. Н. Ярошенко

Адрес редакционной коллегии: Украина, 61024, г. Харьков,
ул. Пушкинская, 77, Национальный университет «Юридическая академия
Украины имени Ярослава Мудрого»

*Свидетельство о государственной регистрации печатного средства
массовой информации, серия КВ 18893-7683 ПР от 04.04.2012 г.
(Государственная регистрационная служба Украины)*

© Национальный университет «Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого», 2013