МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

РОМАНЕНКО ЛЮДМИЛА ВІТАЛІЇВНА

УДК 342.951.796 (477)

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ В УКРАЇНІ

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

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків -2019

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, доцент **Червякова Олена Борисівна**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, доцент кафедри адміністративного права.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор **Рябченко Олена Петрівна**, Університет державної фіскальної служби України, начальник кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки;

кандидат юридичних наук, доцент **Сенчук Ігор Іванович,** Харківський національний університет внутрішніх справ, доцент кафедри загальноправових наук.

Захист відбудеться «16» грудня 2019 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.01 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

Із дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, ул. Пушкінська, 84-а.

Автореферат розіслано «15» листопада 2019 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради **В.Ю.Шепітько**

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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, нажаль, 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. Алексеева, 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 обґрунтовані 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, параолімпійського 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, списку використаних джерел (298 найменувань). Загальний обсяг рукопису дисертації становить 227 сторінок, з яких основний текст – 188 сторінок, список використаних джерел – 39 сторінок .

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, її актуальність, зв'язок із науковими програмами; визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, а також його методологічне і теоретичне підґрунтя; сформульовано наукову новизну роботи, з'ясовано практичне значення одержаних результатів; вказано ступінь їх апробації.

Розділ 1 «Правові засади управління фізичною культурою та спортом в Україні» складається з 2-ох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «Фізична культура і спорт як об'єкти управління» проаналізовано зміст таких категорій, як «фізична культура» і «спорт», зроблено висновок, що фізична культура є складником (елементом) загальної культури й частиною людської діяльності, спрямованої на удосконалення власної природи шляхом безпосереднього впливу на тілесну й духовну субстанції. Зазначено, що фізична культура базується як на матеріальних (засоби, що використовуються із метою розвитку рухової активності людини), так і на духовних засадах (розвиток вольових якостей людини), на поєднанні біологічного й соціального. Це знаходить свій прояв у руховому (фізична природа людини) й інтелектуальному (формування спеціальних знань і вмінь їх використовувати з метою самовдосконалення) компонентах фізичної культури. Остання формується в процесі фізичного виховання, як типу соціальної практики, що склалася у державі. Тому основною функцією держави в цій сфері є створення умов для забезпечення здорового способу життя, реалізації особою права на здоров'я як одного із фундаментальних прав людини, що дає їй можливість займатися активною соціально-значущою діяльністю. Спорт відрізняється від фізичної культури обов'язковою присутністю змагальної компоненти (порівняння досягнень), він переважно пов'язаний із професійною діяльністю людини. Головною (ключовою) функцією

держави в цій сфері є підтримка і розвиток усіх видів спорту (дитячого, юнацького, резервного, вищих досягнень, ветеранського, олімпійського, осіб з інвалідністю та ін.).

Обґрунтовано, що фізична культура і спорт – це багатооб'єктна сфера управління, а її загальним об'єктом виступає соціально-культурна сфера, яка охоплює вплив на таке нематеріальне благо, як здоров'я. Особливими об'єктами вважаються фізична культура (розділ ІІІ Закону) і спорт (розділ ІV Закону), які у свою чергу є складними і багатокомпонентними утвореннями. Безпосередніми об'єктами управління виступають суб'єкти сфери фізичної культури і спорту (розділ ІІ Закону).

У підрозділі 1.2 «Законодавчі засади управління фізичною культурою та спортом» проаналізовано основи державної соціальної (гуманітарної) 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.

Висвітлено правові засади управління фізичною культурою та спортом в Україні в сучасних умовах державотворення. Зазначено, що вони закріплені як у законах (за роки незалежності прийнято 15 законів), численних актах органів державної влади й органів місцевого самоврядування, так і в актах громадських, комерційних та інших організацій у сфері фізичної культури та спорту, а також міжнародних актах з окремих питань. Акцентовано на тому, що наявність такої множини регуляторів ускладнює правозастосовну діяльність й потребує їх систематизації шляхом прийняття Основ законодавства України про фізичну культуру і Спортивного кодексу України.

Розділ 2 «Організаційні засади управління фізичною культурою та спортом» складається з 3-х підрозділів.

Підрозділ 2.1 «Історія становлення центральних органів виконавчої влади у сфері управління фізичною культурою та спортом» присвячено вивченню проблем пошуку найбільш оптимальних шляхів реформування державного управління досліджуваною сферою в Україні. Констатовано, що за роки незалежності України процес еволюціонування центральних органів виконавчої влади 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. Він вирізняється тим, що відбувається децентралізація управління досліджуваною сферою, звільнення Мінмолодьспорту від надлишкових функцій і подальше удосконалення державного управління. За результатами дослідження визнано доцільним передати управління сферою фізичної культури та масового спорту органам місцевого самоврядування.

Підрозділ 2.2 «Система суб'єктів сфери фізичної культури та спорту», беручи до уваги багатоманітність векторів сучасного фізкультурно-спортивного руху, присвячено науковому аналізу положень ст.1 Закону, зроблено висновок, що до його учасників необґрунтовано не віднесено органи місцевого самоврядування. Запропоновано поділ суб'єктів досліджуваної сфери за такими критеріями: 1) за засновниками; б) за метою діяльності; в) за категоріями учасників. Особливе місце серед таких суб'єктів має бути відведено Національному Олімпійському комітету (НОК) України – громадській організації фізкультурно-спортивної спрямованості, головним завданням якої є забезпечення розвитку олімпійського руху в Україні як складової міжнародного олімпійського руху. Серед його повноважень визначального значення набувають такі: а) представницькі; б) надання публічних послуг; в) організаційні.

У підрозділі 2.3 «Інструментарій управління фізичною культурою та спортом в Україні» на підставі сучасних досягнень науки адміністративного права проаналізовано і розкрито зміст вітчизняного управління фізичною культурою та спортом і його інструментарій (план, адміністративний (індивідуальний) акт; акт-дія; адміністративний договір; нормативно-правовий акт). Із урахуванням відмінностей сфери правового регулювання здійснено змістовне наповнення складників інструментарію.

Особливу увагу приділено плану як акту планування – важливійшій функції управлінської діяльності, спрямованої 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.

Доведено, що розвиток договірних відносин у публічній сфері зумовив підвищений інтерес до проблем адміністративних договорів у сфері фізичної культури та спорту. Проаналізовано зміст

цих договорів й зроблено висновок, що вони укладаються, по-перше, із метою деконцентрації окремих повноважень Мінмолодьспорту шляхом їх делегування іншим суб'єктам (органам місцевого самоврядування, національним спортивним федераціям тощо), а по-друге, - задля співробітництва територіальних громад при розбудові фізкультурно-спортивної інфраструктури.

Розділ 3 «Контроль (нагляд) як спосіб забезпечення законності у сфері фізичної культури та спорту» складається з 2-х підрозділів.

Підрозділ 3.1 «Загальні засади державного контролю (нагляду) у сфері фізичної культури та спорту» присвячено аналізу питань, пов'язаних із встановленням 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, навколишнього природного середовища тощо). Розглянуто такі складники контрольно-наглядових правовідносин, як предмет, об'єкт і суб'єкт. Виходячи з того, що контрольно-наглядові правовідносини мають субординаційний характер, наголошено, що контроль як владна управлінська діяльність, є одним із заходів адміністративного примусу, спрямованим на попередження (запобігання) порушень у відповідній сфері публічних відносин, має превентивний характер. Завдяки вивченню контрольних функцій Мінмолодьспорту доведено, що положення ст.6 Закону «Про фізичну культуру і спорт», якими на міністерство покладено здійснення контролю за якістю фізкультурно-спортивних послуг, виконанням Єдиного календарного плану фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів України, антидемпінгового контролю тощо, не підтверджене відповідними повноваженнями, тож така функція має бути ліквідована.

Проаналізовано приводи та підстави порушення контрольно-наглядових проваджень, зроблено висновок, що державний контроль і нагляд у публічному управлінні є близькими за змістом поняттями і співвідносяться як загальне (контроль) і особливе (нагляд, як спосіб здійснення контрольної діяльності). Втім, у практичній діяльності таке співвідношення не має концептуальних відмінностей, а тому слушним є запропоноване деякими вченими (В. М. Гаращук, В.Є.Чиркін та ін.) виокремлення із так званого «троїчного» поділу державної влади нової гілки – контрольної.

Підрозділ 3.2 «Пріоритетні напрямки контролю у сфері фізичної культури та спорту» складається з двох пунктів.

У пункті 3.2.1. «Фінансовий контроль у сфері фізичної культури та спорту», беручи до уваги приписи ст.346 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС акцентовано на необхідності реформування управління державними фінансами у сфері бюджетної політики, внутрішнього контролю і зовнішнього аудиту. Йдеться про те, що діяльність таких органів має провадитися на

засадах надійності і відповідно до міжнародних стандартів. На підставі аналізу вітчизняної системи державного фінансового контролю, у тому числі й у сфері фізичної культури і спорту, зроблено висновок про відсутність у них достатніх повноважень щодо вжиття заходів впливу до порушників бюджетного процесу. Зокрема, Рахункова палата, Державна фінансова інспекція України працюють переважно в плановому режимі, здійснюючи вибірковий контроль за законністю і доцільністю використання бюджетних коштів. Поточний (постійний, суцільний) контроль у цій сфері мали б здійснювати органи Державного казначейства, на які відповідно до ст.112 Бюджетного кодексу України покладається контроль, зокрема, за веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного й місцевих бюджетів, відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням. Дослідження такої діяльності Держказначейства довело, що жодними повноваженнями для контролю воно не наділено. Підзаконний акт – Положення про Державну казначейську службу України, затверджене постановою КМУ від 15.04.2015 р. за № 215, частково усунуло цю прогалину, хоча, вочевидь, такі питання мають вирішуватися на рівні закону. Наголошено на необхідності внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України.

У *пункті 3.2.2 «Контроль за забезпеченням права на безпечне споживання оздоровчо-спортивних послуг та користування об'єктами фізичної культури та спорту»* акцентовано, що створенню безпекового середовища споживачам послуг у сфері фізичної культури та спорту сприяють стандартизація та ліцензування діяльності суб'єктів господарювання. Втім, у теперішній час відповідні стандарти переважно не затверджені, а ліцензування скасоване.

Обґрунтовано, що на стан забезпечення безпеки та 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 й обслуговування спортивних змагань, використання передового досвіду в цій сфері. Зроблено висновок про необхідність прискорення розгляду 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 багатокомпонентними. 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 інструментарієм 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 єтапи: 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 середьострокового 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. Обґрунтовано, 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 субордина-ційний 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 (В. М .Гаращук, В. Є. Чиркін та ін.) 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 ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ 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. *Місцеве 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 місцеве 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. Імплементація 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.

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.

У роботі комплексно досліджено проблеми організаційно-правових засад управління фізичною культурою та спортом в Україні на сучасному етапі державотворення. Проаналізовано інституційний механізм публічного управління цією сферою, вивчено функції Міністерства молоді та спорту України, визначені пріоритетні види контролю у сфері фізичної культури і

спорту та здійснено їх змістовне наповнення. Окреслені певні проблемні питання управління сферою фізичної культури і спорту в Україні та запропоновані шляхи їх вирішення.

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

АННОТАЦИЯ

Романенко Л. В. Организационно-правовые основы управления физической культурой и спортом в Украине. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины. Харьков, 2019.

В работе проведено комплексное исследование проблемы организационно-правовых основ управления физической культурой и спортом в Украине на современном этапе государственного развития. Проанализирован институциональный механизм публичного управления этой сферой, изучены функции Министерства молодежи и спорта Украины, определены приоритетные виды контроля в сфере физической культуры и спорта и раскрыто их содержание.

Обосновано, что физическая культура и спорт являются многообъектной сферой управления. Ее общим объектом выступает социально-культурная сфера, охватывающая воздействие на такое нематериальное благо, как здоровье. Особенными объектами являются физическая культура и спорт, которые, в свою очередь, следует рассматривать как сложные и многокомпонентные образования. В качестве непосредственных объектов управления выступают субъекты сферы физической культуры и спорта.

Раскрыты правовые основы управления физической культурой и спортом в Украине. Обращено внимание на множественность регуляторов в этой сфере, что усложняет правоприменительную деятельность. Исходя из этого доказана необходимость их систематизации путем принятия Основ законодательства Украины о физической культуре и Спортивного кодекса Украины.

Опираясь на современные достижения науки административного права проанализован отечественный инструментарий управления физической культурой и спортом (план, административный (индивидуальный) акт; акт-действие; административный договор; нормативно-правовий акт), и с учетом особенностей сферы правового регулирования раскрыто его содержание.

Определены такие приоритетные виды контроля в исследуемой сфере, как финансовый контроль и контроль за обеспечением права на безопасное потребление оздоровительно-спортивных услуг и пользование объектами физической культуры и спорта.

Очерчены некоторые проблемные вопросы управления сферой физической культуры и спорта в Украине и предложены пути их преодоления.

Ключевые слова: физическая культура, спорт, государственное управление, местное самоуправление, инструментарий управления, контроль, финансовый контроль, обеспечение безопасности; охрана общественного порядка.

ANNOTATION

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

The thesis for obtaining a scientific degree of candidate of legal science on specialty 12.00.07 “Administrative law and procedure; financial law, information law”. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine. Kharkiv, 2019.

In the work, the problems of institutional methods of management of physical culture and sport in Ukraine on the current stage of state establishment are comprehensively studied. The institutional mechanism of public management in this sphere is analyzed, functional research of Ministry of Youth and Sports of Ukraine is undertaken, priority types of control in the sphere of physical sport and culture are determined and their substance is done. Definite problematic issues in the sphere of management of physical culture and sport in Ukraine are underlined and their resolving is proposed.

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

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук, доцент Ковтун М.С.

Підписано до друку 04.11.2019 р.. Формат 60х90/16
Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.
Умовн.друк.арк. 0,7. Облік – вид.арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. № ____

Друкарня
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, Харків, вул.Пушкінська,77