

Лекція 2 Управління фізичною культурою та спортом в Україні

У контексті характеристики саме управління, а тим більше його галузевих особливостей, найбільш доцільним видається розгляд трьох груп адміністративно-правових засобів: форм управління, методів управління та адміністративної відповідальності за проступки у досліджуваній сфері. Під формою зазвичай розуміється зовнішній вигляд, контури, обрис предмета, обриси людської фігури або будь-яке зовнішнє вираження якогось змісту. У довідниковій філологічній літературі виділяється більше десяти значень цього слова. Якщо виходити із найбільш поширеного його трактування, то під формами публічного управління у галу фізичної культури і спорту слід розуміти способи зовнішнього вираження змісту відповідної владно-організуючої діяльності суб'єктів владних повноважень. Водночас, глибинне наукове пізнання форми певного, а тим більше соціального, явища, вимагає звернення до філософських напрацювань із відповідної проблематики, де «форма» (засіб існування змісту) трактується у подвійному значенні: як спосіб внутрішньої організації/буття та як спосіб зовнішнього вираження змісту. Перенесення відповідних досягнень діалектики в управлінське поле теж дозволяє виділити дві форми відповідної владної активності у галузі фізичної культури і спорту. Перша – це форма внутрішнього буття, устрою та впорядкування управління; власне – це визнана вітчизняними фахівцями процедурна форма. Зауважимо, що «внутрішня» позначає тут онтологічний (в т.ч. організаційний), а не звичний векторний (у значенні вирішення апаратних завдань), аспект форми. Процедурна форма (вираження управління через адміністративні процедури) володіє вагомим інструментальним значенням: забезпечує дотримання прав і свобод громадян у процесі публічного управління, усесторонність, об'єктивність, повноту та своєчасність розгляду

адміністративних справ, обґрунтованість правозастосовних актів владних органів, і відповідно – законність їх владно-організуючого впливу на суспільні відносини. Відсутність чіткої та зрозумілої процедури може мати два негативних наслідки. Перший – це неадекватне застосування матеріальної норми права, коли природно необхідний порядок управління утверджується неформально, що зазвичай супроводжується порушенням інших загальнообов’язкових приписів та в багатьох випадках є неприйнятним концептуально. Другий – ускладнена або взагалі неможлива реалізація правового припису. Саме тому навіть незначні неточності чи технічної упущення щодо правового регулювання процедур у сфері фізичної культури і спорту потребують обов’язкового виправлення (адже наявність довершеної процедури цілком справедливо визнається фахівцями ще й гарантією прав приватних осіб під час взаємодії із носіями владних повноважень). Приклад подібного технічного прорахунку знаходимо у процедурі визнання видів спорту в Україні, яка не містить загального строку відповідного провадження (наявні лише строки окремих стадій, які, втім, не обмежують час всієї процедури). Друга – це форма управління у більш традиційному для адміністративного права розумінні: спосіб зовнішнього вираження управлінської активності. Якщо, наприклад, функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб’єктів управління на об’єкти управління, то форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують як практично здійснюється управлінська діяльність, посередністю чого вона може бути сприйнята/відчута об’єктом управлінського впливу. Зауважимо, що в працях, орієнтованих на застосування західного понятійно-категоріального апарату юриспруденції, останнім часом йде мова про «інструменти діяльності публічної адміністрації». До загальних рис форм управління зазвичай

відносять те, що вони: 1) є способом зовнішнього вираження діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб; 2) залежать від змісту діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб; 3) впливають на зміст діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб; 4) обумовлені реалізацією завдань і функцій суб'єктів публічного управління в рамках їх компетенцій; 5) вимагають юридичної регламентації в більшості випадків; 6) вибір форм управлінської діяльності обумовлений специфікою мети, зумовлює найбільш ефективний варіант діяльності; 7) тягнуть за собою певні наслідки. Відмічена роль форм залишається актуальною і для управління фізичною культурою і спортом в Україні, дозволяючи стверджувати, що форми хоча й є засобом зовнішнього «представлення» управлінського впливу, але невіддільні від характеру такого впливу; або як мінімум існує певний зв'язок між стилем владно-організуючого впливу та засобом його вираження (наприклад, адміністративний договір є первинно формою саме кооперативного адміністрування). Форми управління традиційно поділяються залежно від наслідків на правові (які призводять до юридично значимих наслідків у галузі фізичної культури і спорту) та неправові (які не мають безпосереднього юридичного значення для досліджуваної сфери). При виділенні другої із названих груп акцент здійснюється саме на безпосередні наслідки, адже ці форми володіють опосередкованим юридичним значенням, виступаючи основою або прикладним організаційним супроводженням правових форм. Позначення ж способів зовнішнього вираження публічного управління як «неправових» відображає властивості прямих результатів відповідних дій і не повинно сприйматись як ознака їх неправомірності. За характером і правовою природою форми управління у галузі фізичної культури і спорту поділяються на: видання адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично значимих дій (правові

форми), проведення організаційних дій, виконання матеріально-технічних операцій (неправові форми). Ця класифікація способів зовнішнього вираження управлінської діяльності становить собою схематичне моделювання реальності, що не виключає певної умовності, оскільки наявні й інші класифікації (за спрямованістю, колом осіб, суб'єктним складом, суб'єктом ініціювання, ступенем юридичного вираження, способом вираження тощо). Проте, основним є все-таки поділ за характером і правовою природою, який передбачає виокремлення саме способів зовнішнього вираження, а не їх групування з точки зору спрямованості, суб'єктного складу тощо (які відображають ознаки змісту владно-впорядковуючого впливу). Вчинення адміністративних актів – основна правова форма управління у галузі фізичної культури і спорту (та й в інших галузях теж). Детальна теоретична розробленість не виключає деяких суперечностей стосовно розуміння відповідної правової форми. Наприклад, останнім часом набуває поширення підхід, відповідно до якого «адміністративний акт» охоплює лише індивідуальні правозастосовні акти, а нормативні акти суб'єктів управління принципово трактуються в якості самостійної форми. Обґрунтовується відповідна позиція орієнтуванням на термінологію проекту Адміністративно-процедурного кодексу, чисельні показники (кількісне переважання індивідуальних правозастосовних актів) та понятійний апарат «більшості країн Європи»¹. Однак, вказані мотиви видаються доволі технічними, а узагальнення доктрини «більшості країн Європи» дещо однобічним. Так, німецький вчений Х. Меєр зазначає: «адміністративний акт є джерелом права, бо він, незалежно від правової основи, навіть у супереч їй, також спроможний утворити право, правове становище або обов'язок, які мають зобов'язальну силу»; подібне судження однозначно свідчить про визнання науковцем нормативних адміністративних актів. Управління у галузі фізичної культури і

спорту. Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов’язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб’єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди¹. У даній законодавчій дефініції знайшли відображення деякі із виокремлюваних науковцями основних ознак адміністративних договорів: однією із сторін завжди є суб’єкт владних повноважень, на реалізацію повноважень якого спрямовується угода; її зміст не повинен виходити за межі компетенції такого суб’єкта; існує законодавче обмеження у виборі контрагентів, волевиявленні щодо суттєвих умов договору; їх мета – задоволення публічних інтересів. Прикладами таких угод у досліджуваній сфері є: 1) Галузева угода між Міністерством молоді та спорту України та Профспілкою працівників культури України на 2017-2020 роки у молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання (від 28.02.2017 р.)², яка (окрім соціальних гарантій для працівників сфери) визначає ряд зобов’язань та напрямків співпраці сторін. 2) Договори про проведення експерименту щодо залучення Міністерством молоді та спорту України національних спортивних федерацій до організації та проведення спортивних заходів із відповідних видів спорту³, які передбачають делегування повноважень відповідних громадським об’єднанням. 3) Угода про співробітництво в галузі молодіжної політики, фізичного виховання та спорту між Міністерством молоді та спорту України і Міністерством освіти Чорногорії від 13.06.2013 р.¹ та інші міжнародні міжвідомчі угоди про співпрацю. Проведення організаційних заходів є однією з форм управлінської діяльності. Організаційні дії складають необхідний чинник управлінської діяльності в усій системі суб’єктів владних повноважень. Ці заходи здійснюються систематично, постійно й спрямовані на забезпечення чіткої та

ефективної роботи відповідних систем управління. Безпосередніми організаційними діями можуть бути: а) роз'яснення змісту й мети законодавчих актів у сфері фізичної культури і спорту або тих чи інших фізкультурно-спортивних заходів; б) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій тощо; в) вироблення пропозицій та рекомендації (в т.ч. фізкультурно-спортивними громадськими формуваннями) для суб'єкта владних повноважень. Здійснення матеріально-технічних операцій є найоб'ємнішою частиною діяльності управлінського апарату з боку як її кількості, так і різноманітності. Матеріально-технічні операції носять допоміжний характер, їх основне призначення – обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи суб'єктів управління. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції – це підготовка матеріалів для видання юридичних актів, провадження діловодства, складання довідок, звітів, статистичних зведень тощо. Зараз під час здійснення матеріально-технічних операцій широко використовуються різноманітні засоби організаційної техніки, для державних потреб створюються комплексні інформаційно-аналітичні системи із застосуванням комп'ютерних систем². У спеціальній літературі (як один із поглядів), залежно від призначення та засобів виконання, виокремлюють такі матеріально-технічні операції: а) діловодські (всі операції, які пов'язано з виготовленням документів органами управління та яким притаманний технічний характер – листування, передрук, розмноження тощо); б) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна і т.ін.); в) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил); г) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами

перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів); д) по систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб); ж) інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій у різних ланках управління). З теоретичної точки зору видається цікавим згадати про такі новітні форми кооперативного управління як: адміністративні акти «за згодою» та фіктивні адміністративні акти. Перші являються собою одностороннє волевиявлення суб'єкта владних повноважень, що водночас вироблене із врахуванням позиції іншої сторони публічної взаємодії (об'єкта управлінського впливу) шляхом: отримання попередньої згоди приватної особи; отримання наступної згоди приватної особи^{1,2}. Другі втілюють на основі принципу мовчазної згоди та призводять до юридично значимих в галузевому управлінні наслідків без активних дій владної сторони (тому і «фіктивний», який насправді взагалі не видається, акт) і виділяються одним із дослідників у якості нової самостійної форми управління/адміністрування – «автоматичні правові механізми»³. Діюче законодавство у галузі фізичної культури і спорту на даний час не передбачає застосування вказаних форм управління, проте зростання нерозпорядчих способів публічно-приватної взаємодії дозволяє передбачити ймовірність їх актуалізації. Зважаючи на перспективу утвердження принципу автономії спорту, не характерні для держави управлінські повноваження мають перейти до фізкультурно-спортивних громадських формувань або, як проміжний варіант, здійснюватися при більшому залученні громадськості та ширшому гарантуванні прав приватної сторони, що забезпечується названими новітніми формами управління. Так, впровадження автоматичного правового механізму у

процедуру визнання видів спорту стало б захисним засобом від надмірного бюрократичного затягування провадження.