

ПРІОРИТЕТНІ ЗАВДАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

Моргунов Олександр Анатолійович,

доктор юридичних наук, доцент,

декан факультету № 3

Харківського національного університету внутрішніх справ

Метою статті є дослідження пріоритетних завдань публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту. У статті розглядаються пріоритетні завдання державного управління у сфері фізичної культури і спорту. Наголошується, що поточні завдання державного управління у сфері фізичної культури і спорту зумовлені його призначенням як орієнтира розвитку системи як бажаного напрямку її діяльності, що в контексті розвитку теорії державного управління такі зміни передбачають доцільність визначення цілей державного управління фізичною культурою і спортом – забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина на основі побудови партнерських відносин між урядом і суспільством. Функціонування державного управління в цих галузях визначає служіння суспільству. Реалізація мети досягається розробкою системи цілей (які можуть бути закріплені в програмно-цільових актах з розробкою планів реалізації), регламентацією завдань і функцій суб'єктів державного управління сферами фізичної культури і спорту. Однак цілі можуть змінитися, коли деякі з них будуть досягнуті. Мета, завдання й функції є порівняно із цілями більш стійкими положеннями щодо загального спрямування й зазначених напрямів діяльності конкретних суб'єктів організаційної структури державного управління сферами фізичної культури та спорту. Наголошено на можливості систематизації функцій публічного адміністрування залежно від об'єкта управління, кінцевого результату тощо. Крім того, вони поділяються на внутрішні (управління всередині державної керуючої системи) і зовнішні (вплив державних органів на об'єкти управління), економічні, соціальні, соціально-виховні тощо. Сфери діяльності суб'єктів державного управління сфер фізичної культури і спорту обумовлені завданнями, включають загальні функції, притаманні всім суб'єктам державного управління незалежно від сфери та рівня в ієрархії, спеціалізовані (різні для кожного рівня організаційна структура) й допоміжні функції, що забезпечують виконання загальних і спеціальних. Реформа децентралізації влади передбачає перерозподіл спеціальних функцій між ланками системи на різних рівнях, для чого доцільно передати низку функцій з вищих рівнів на нижчі та виконувати функціональну опору структуру.

Ключові слова: фізична культура, спорт, публічне адміністрування, напрямок, завдання, Україна.

Morhunov Oleksandr. Priority tasks of public administration in the field of physical culture and sports

The aim of the article is to study the priority tasks of public administration in the field of physical culture and sports. The article examines the priority tasks of public administration in the field of physical culture and sports. It is emphasized that the current tasks of public administration in the field of physical culture and sports are due to its purpose as a guideline for the development of the system as a desirable direction of its activities. It is emphasized that in the context of the development of the theory of public administration such changes include the expediency of defining the goals of public administration of physical culture and sports – ensuring the rights, freedoms and interests of man and citizen based on building partnerships between government and society. the functioning of public administration in these sectors to determine the service to society. Realization of the purpose is reached by development of system of the purposes (which can be fixed in program-target acts with development of plans of realization), regulation of tasks and functions of subjects of public administration of spheres of physical culture and sports. However, goals may change when certain of them are achieved. The purpose, tasks and functions are in comparison with the purposes more stable provisions concerning the general direction and the specified directions of activity of concrete subjects of organizational structure of public

administration of spheres of physical culture and sports. Emphasis is placed on the possibility of systematizing the functions of public administration depending on the object of management, the end result, etc. In addition, they are divided into internal (management within the state management system) and external (influence of state bodies on the objects of management), economic, social, socio-educational and others. Areas of activity of the subjects of public administration of the spheres of physical culture and sports, conditioned by the tasks, include general functions inherent in all subjects of public administration regardless of the sphere and level in the hierarchy, specialized (different for each level of organizational structure) functions and auxiliary ensuring the implementation of general and special. The reform of decentralization of power provides for the redistribution of special functions between the links of the system at different levels, for which it is advisable to transfer a number of functions from the higher levels to the lower levels and to perform the functional support structure.

Key words: *physical culture, sports, public administration, direction, tasks, Ukraine.*

Постановка проблеми. Для Міністерства молоді та спорту України мета й завдання публічного адміністрування повинні бути відображені в положенні [3] з найвищим рівнем узагальнення. І потім має здійснюватися конкретизація для всіх нижчих ланок – від департаментів до відділів, які групуються за певними напрямками роботи, з подальшим їх збереженням і відображенням на нижчих функціональних рівнях у складі обласних, місцевих, районних і районних у містах управлінь або комітетів, відділів [1, с. 266; 2, с. 95; 3; 4, с. 279], урахуваючи реформу децентралізації.

Стан дослідження проблеми. Загальним питанням публічного адміністрування, зокрема, у сфері фізичної культури і спорту в Україні присвятили роботи В.Б.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, В.Б.Антонюк, О.М.Бандурка, О.І.Безпалова, Ю.П.Битяк, В.М.Гаращук, О.П.Гетманець, С.М.Гусаров, О.В.Джафарова, О.Ю.Дрозд, М.М.Долгополова, В.В.Карпенко, Ю.В.Ковбасюк, Г.І.Ковтун, Л.В.Козлова, Т.О.Коломоєць, В.К.Колпаков, А.Т.Комзюк, О.В.Кузьменко, К.Б.Левченко, О.І.Миколенко, Р.С.Мельник, О.М.Музичук, Н.Р.Нижник, А.Ю.Олійник, Н.М.Оніщенко, О.В.Орлова, Н.М.Пархоменко, С.П.Погребняк, В.Ф.Погорілко, А.І.Рибак, О.Ю.Салманова, О.Ю.Синявська, В.В.Сокурєнко, І.Д.Пастух, І.М.Пахомов, В.В.Чумак, Р.В.Шаповал, О.С.Юнін та ін. Питання завдань публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в працях попередників адміністративістів висвітлено фрагментарно, окремі питання залишилися без уваги, що підкреслює доцільність та актуальність наукового пошуку з указаних питань.

Метою статті є дослідження пріоритетних завдань публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту.

Виклад основного матеріалу. З точки зору структурного функціоналізму публічне врядування можна уявити у вигляді системи відповідних зв'язків і відносин. У добу глобалізації надсистеми вищого порядку формують каркас адміністративного складника й відтворюють «прототипи» форм і методів публічної діяльності [5, с. 79; 6]. Л.В.Лощина та Г.І.Ковтун указують, що в процесі створення нової децентралізованої системи управління необхідним елементом є поєднання загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів, урахування місцевої специфіки соціально-економічного, політичного й культурного розвитку. Зазначені інтереси формуються під впливом архетипів, зокрема архетипу прямої демократії, який є передумовою децентралізації [7, с. 102]. Загальносистемні цілі для цього формуються на рівні суспільства, на державному рівні. При перенесенні на більш низькі рівні системи вони набувають характеру конкретних завдань [8, с. 22].

Завдання обумовлюють функції як основні напрями діяльності суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту. Згідно з К.Л.Бугайчук, функції публічного адміністрування варто визначити як зумовлені цілями та завданнями конкретні складники змісту публічного адміністрування, які мають об'єктивний, універсальний і державновладний характер, складаються з груп відносно самостійних, однорідних дій, здійснюються уповноваженими суб'єктами [9, с. 24; 10, с. 115].

Можливою є систематизація функцій публічного адміністрування залежно від об'єкта управління, кінцевого результату тощо. Крім того, вони поділяються на внутрішні (управління всередині державної керуючої системи) і зовнішні (вплив державних органів на об'єкти управління), економічні, соціальні, соціально-виховні тощо [9, с. 24–25; 11, с. 289–290]. Це означає, що функції суб'єктів публічного адміністрування можуть охоплювати зовнішнє управління, внутрішньоорганізаційні зв'язки.

Але традиційним і найбільш поширеним в адміністративному праві є їх поділ на: а) загальні; б) спеціальні; в) допоміжні (обслуговуючі) [9, с. 24–25; 10, с. 116]: кадрову, матеріально-технічну, фінансову діяльність, діловодство тощо [12, с. 66–67]. Основною функцією програмно-технологічної структури І.Л. Гасюк пропонує визначати аналітичну діяльність відповідних комісій, яка спрямована на адаптацію, визначення подальших пріоритетних шляхів розвитку фізичної культури і спорту в швидкоплинних умовах навколишнього середовища, стандартизацію схем діяльності системи в цілому в межах територіальної компетенції рад [13, с. 197–198; 14, с. 28]. Важливим чинником сприяння ефективності діяльності органів державної влади України Н.П. Дяченко визначає задіяння механізмів впливу прогнозування на формування державно-управлінських рішень і стратегій розвитку [15, 225, с. 99]. Для цього застосовується планування.

Планування – розробка змісту конкретних заходів з реалізації поставлених цілей і завдань, визначення конкретних виконавців і ресурсів, а також строків виконання [16, с. 38; 19, с. 36].

Регулювання як функція публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту має прояв у встановленні, відміні, коригуванні правил і меж поведінки учасників відповідних відносин [10, с. 4].

Функція координації забезпечує узгодженість дій усіх суб'єктів публічного адміністрування, допоміжної структури. Завдяки їй погоджуються дії не тільки окремих керівників і виконавців, а й окремих структурних підрозділів. Завдяки координації досягаються злагодженість

і єдність розробки й виконання управлінських рішень, забезпечується погодження спільних заходів, здійснюється інформаційний обмін [6, с. 118; 10, с. 116]. Для сфер фізичної культури і спорту облік може бути використано для споживачів послуг відповідних сфер, якщо вести мову про реєстри спортивних споруд, тренерів, спортсменів [28, с. 105]. Відкритість і доступність як принципи публічного адміністрування вказаних сфер таким чином будуть упроваджуватися.

Контроль являє собою сукупність дій зі спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта контролю з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів запобігання правопорушенням (із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольному об'єкту в поновленні законності й дисципліни; установлення причин та умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; ужиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [17, с. 459]. Усі ці функції знаходять конкретизацію в спеціальних функціях, що для кожного рівня структури суб'єктів дещо відрізняються.

Як пояснює І.Л. Бородін, спеціальні функції публічного управління дають можливість визначити особливості й умови публічного управління. Вони встановлюють специфіку того чи іншого суб'єкта або об'єкта публічного управління. Спеціальні (спеціалізовані) функції публічного управління за видами керованих об'єктів відображують особливості й умови управління передусім економікою, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами [9, с. 24–25; 18, с. 129]. І всі ці та інші спеціальні функції публічного адміністрування розподілено між суб'єктами різного рівня ієрархії.

Для стратегічного апексу основною відмінною спеціальною функцією публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту вважаємо формування та реалізацію політики у сферах фізичної культури і спорту. О.І. Лавренова доходить висновку, що функція формування та реалізації державної політики у визначеній сфері є досить специфічною [19, с. 36].

Як указує І.Л. Гасюк, сьогодні характерним є часткове делегування владних повноважень, адже контроль і визначення ефективності діяльності відповідних територіальних управлінських структур залишаються за стратегічним апексом. Також характерною ознакою є підпорядкованість менеджерів регіональної ланки (начальників управлінь, відділів) у діяльності як безпосередньо відповідному міністерству, так і територіальним органам виконавчої влади, що є ознакою матричної організаційної структури управління [20, с. 197]. Для середньої ланки спеціальні функції публічного управління у сферах фізичної культури і спорту охоплюють реалізацію політики у сферах фізичної культури і спорту, визначення пріоритетів розвитку у відповідних сферах, виконання програм і здійснення заходів, спрямованих на забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, сприяння розвитку видів спорту, визнаних в Україні, громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості, розвитку олімпійського, паралімпійського та дефлімпійського руху, міжнародному співробітництву, здійснення координації та контролю за дотриманням актів законодавства з питань молоді і спорту [21, с. 105–106; 22, с. 142].

До основних функцій операційного ядра І.Л. Гасюк пропонує віднести такі: 1) створення бази виробництва послуг фізкультурно-оздоровчого характеру й задоволення потреб суспільства в реалізації права на зайняття фізичною культурою та спортом; 2) створення необхідних і достатніх умов для виготовлення продукту галузі відповідної якості й у необхідній кількості, що регулюється через ринковий механізм попиту та пропозиції; 3) урегулювання трансформаційних процесів виробництва фізкультурно-спортивних послуг відповідно до запитів суспільства [23, с. 197].

Є.І. Білокур стверджує про виділення надання адміністративних послуг як окремої функції публічного адміністрування [24, с. 168–169]. М.І. Ославський указує, що інститут адміністративних послуг – це новий інститут адміністративного права, який з'явився внаслідок демократизації української держави й визнання за нею нової публічно-сервісної, обслуговуючої

функції [25, с. 45]. О.І. Лавренова доходить висновку, що ця функція має пріоритетне значення [19, с. 36–37]. Така переорієнтація є наслідком переходу від традицій «владного розпорядництва» до «надання послуг» (або «обслуговування») громадянам та іншим приватним особам [26, с. 510].

О.І. Лавренова стверджує, що більшість функцій суб'єктів публічного адміністрування мають становити функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам [19, с. 36–37; 27, с. 257–258; 28, с. 106].

Адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав і/або обов'язків такої особи відповідно до закону [19, с. 36–37]. У праві термін «послуга» почав використовуватися й використовується в країнах англосаксонської (загальної) системи (сім'ї) права: в Англії, Канаді, США, Фінляндії, Швеції, Нідерландах, інших країнах. У країнах романо-германської системи (сім'ї) права, до якої належать Німеччина, Франція та інші країни, правові відносини між державною владою і громадянами здійснюються через використання таких категорій, як «права», «обов'язки», «відповідальність», «повноваження», «функції», «завдання» органів публічного управління [9, с. 25]. Водночас не можна суперечити Н.А. Берлач, що дефініція «послуги» акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав та охоронюваних законом інтересів [26, с. 510; 27, с. 257–258; 28; 29, с. 234].

Висновки. Ураховуючи вищевикладене, доходимо висновку, що сучасні завдання публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту обумовлені його метою як орієнтиром розвитку відповідної системи як бажаного спрямування її діяльності. Відхід від парадигми управління людьми та владного розпорядництва до концепції обслуговування громадянського суспільства владою тягне перегляд усіх категорій адміністративного права, що

стосуються цілепокладання. У контексті розвитку теорії публічного адміністрування такі зміни включають доцільність визначення метою публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту – забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина на основі побудови партнерських відносин між владою і суспільством, що, у свою чергу, дає змогу метою функціонування публічної адміністрації в указаних сферах визначити служіння суспільству.

Напрями діяльності суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури

і спорту обумовлені завданнями, включають загальні функції, притаманні всім суб'єктам публічного адміністрування незалежно від сфери й рівня в ієрархії, спеціалізовані (відмінні для кожного рівня організаційної структури) та допоміжні функції, які слугують забезпеченню виконання загальних і спеціальних. Реформа децентралізації влади передбачає перерозподіл спеціальних функцій між ланками системи різних рівнів, для чого з вищих рівнів низку функцій доцільно передати на нижчі ланки й на виконання функціонально-допоміжної структури.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сімонович Д.В. Мета та завдання кримінального провадження. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 29 (2.3). С. 265–269.
2. Нікітенко С.В. Особливості нормативно-правового регулювання фізичного виховання і спорту в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1. С. 95–100.
3. Про затвердження Положення про Міністерство молоді та спорту України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 220. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. С. 66. Ст. 1447.
4. Гасюк І.Л. Теоретичне обґрунтування складових моделі організаційної структури державного управління фізичною культурою та спортом. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4. С. 276–281.
5. Гук А.С. Адміністративні форми та методи публічного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 78–83.
6. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_12_10 (дата звернення: 17.10.2018).
7. Лощина Л.В., Ковтун Г.І. Теоретичні аспекти публічного адміністрування в контексті українських реформ. *Економіка та держава*. 2018. № 12. С. 99–104.
8. Жданова О.М., Чеховська Л.Я. Управління сферою фізичного виховання і спорту : навчальний посібник. Дрогобич : Коло, 2009. 224 с.
9. Бородін І.Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник. Серія «Повітряне і космічне право»*. 2014. № 3. С. 24–29.
10. Бугайчук К.Л. Функції публічного адміністрування в органах Національної поліції: поняття та класифікація. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5 (267). С. 112–117.
11. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стер. Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
12. Білокур Є.І. Функції державного управління в межах керуючої системи. *Право та державне управління*. 2016. № 4. С. 66–71.
13. Гасюк І.Л. Організаційна структура державного управління фізичною культурою та спортом в Україні. *Університетські наукові записки*. 2010. № 3. С. 195–203.
14. Дяченко Н.П. Прогнозування в органах державної влади: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / НАДУ при Президентові України. Київ, 2018. 245 с.
15. Дяченко Н.П. Прогнозування як складова аналітичної діяльності органів державної влади. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 92–100.
16. Лікарчук Н.В. Сутність стратегії планування як функції управління. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Державне управління»*. 2014. Вип. 1. С. 37–40.

17. Виконавча влада і адміністративне право / О.Ф. Андрійко, Н.В. Кпіма, Л.Є. Кисіль, О.Д. Крупчан та ін. ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
18. Гасюк І.Л. Пріоритетні напрями удосконалення системи державного управління фізичною культурою і спортом. *Економіка та держава*. 2013. № 11. С. 129–132.
19. Лавренова О.І. Загальна характеристика функцій державної служби як центрального органу виконавчої влади. *Наше право*. 2014. № 6. С. 34–39.
20. Гасюк І.Л. Організаційна структура державного управління фізичною культурою та спортом в Україні. *Університетські наукові записки*. 2010. № 3. С. 195–203.
21. Моргунов О.А. Функції публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні в сучасних умовах. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 4. С. 103–107.
22. Шевчук І.В. Нормативно-функціональні та методологічні засади формування державного управління фізичною культурою і спортом на рівні адміністративно-територіального утворення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 1. С. 141–145.
23. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх джерела. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2 т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : ТОВ Вид-во «Юридична думка», 2007–2004. Т. 1 : Загальна частина. С. 101–104.
24. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 23 с.
25. Ославський М.І. Аналіз новел Закону «Про адміністративні послуги». *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2012. Вип. 30. С. 45–52.
26. Берлач Н.А. Трансформація відносин між виконавчою владою та суспільством у процесі здійснення адміністративної реформи в Україні. *Університетські наукові записки*. 2012. № 1. С. 509–515.
27. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. ; за ред. В.В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
28. Моргунов О.А. Функції публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні в сучасних умовах. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 4. С. 103–107.
29. Чумак В.В. Адміністративно-правові засади діяльності поліції Грузії, країн Балтії та України: порівняльний аналіз : монографія. Харків : Константа, 2019. 490 с.