



ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ СФЕРОЙ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА: ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАИМСТВОВАНИЯ ДЛЯ УКРАИНЫ

Сергей БАЛАБАН,

заведующий кафедрой специальной физической подготовки
Днепропетровского государственного университета внутренних дел

Summary

The article analyzes the foreign practice of public administration sphere of physical culture and sports. It is shown that it is the use of positive international experience can provide popularization of physical activity as an essential factor of a healthy lifestyle, to optimize organizational, legal, human resources, logistics, financial, scientific and methodical, medical, information technology sphere of physical culture and sports. Particular attention is focused on possible ways of borrowing the positive foreign experience in public administration of sport sphere in Ukraine, namely in terms of: the development of the national public administration system industry, systematization of legislation through codification and improvement of legal mechanisms to combat violence and the use of doping in sport, creating a multi-level system of arbitration for sport, etc.

Key words: foreign experience, physical culture, sports, public administration improvement.

Аннотация

В статье анализируется зарубежная практика публичного администрирования сферой физической культуры и спортом. Доказывается, что именно использование положительного зарубежного опыта может обеспечить популяризацию двигательной активности как неотъемлемого фактора здорового образа жизни, оптимизировать организационное, нормативно-правовое, кадровое, материально-техническое, финансовое, научно-методическое, медицинское, информационное обеспечение сферы физической культуры и спорта. Особое внимание акцентируется на возможных направлениях заимствования положительного зарубежного опыта публичного администрирования спортивной сферой в Украине, а именно в части разработки национальной системы публичного администрирования отрасли, систематизации законодательства путем его кодификации, совершенствования правовых механизмов борьбы с насилием и употреблением допинга в спорте, создания многоуровневой системы спортивного арбитража и т. д.

Ключевые слова: зарубежный опыт, физическая культура, спорт, публичное администрирование, усовершенствование.

Постановка проблемы. Несмотря на политику государства по формированию у населения устойчивых традиций и мотиваций относительно физического воспитания и массового спорта как важного фактора обеспечения здорового образа жизни, физкультурно-спортивная отрасль, так же как и физическая активность и физическая подготовка населения, продолжают оставаться на низком уровне. Ярким подтверждением тому является самое слабое выступление в истории страны олимпийской сборной Украины на летних играх в Рио-де-Жанейро. Такое положение обусловлено низкой доступностью населения к инфраструктуре здоровья, переводом пользования спортивными и оздоровительными сооружениями на платную основу [1]; низким уровнем ресурсного обеспечения детско-юношеского и резервного спорта; отсутствием спортивной инфраструктуры, способной удовлетворить потребности населения в ежедневной двигательной активности в соответствии с физиологическими потребностями, в том числе лиц с ограниченными физическими возможностями; несоответствием баз олим-

пийской и паралимпийской подготовки европейским и мировым стандартам качества, слабой межведомственной координацией и взаимодействием органов государственной власти и органов местного самоуправления [2].

Мировой опыт убедительно доказывает, что без активной регуляторной роли государства не может быть эффективной, социально ориентированной системы физического воспитания и спорта. Именно использование положительного зарубежного опыта может обеспечить отведение физической культуре и спорту в Украине ведущей роли, гарантирование равных прав и возможностей граждан в сфере спорта, развитие олимпийских, неолимпийских видов спорта, спорта инвалидов, популяризацию двигательной активности как неотъемлемого фактора здорового образа жизни, оптимизировать организационное, нормативно-правовое, кадровое, материально-техническое, финансовое, научно-методическое, медицинское, информационное обеспечение сферы физической культуры и спорта.

Совершенно верно отмечает Р.С. Мельник, что именно зарубежный

опыт способствует расширению наших представлений об исследуемых правовых явлениях; помогает посмотреть на ту или иную проблему под другим углом зрения, сопоставить собственные достижения с достижениями зарубежных коллег; позволяет не тратить времени на решение проблем, которые уже нашли разрешение на страницах зарубежных изданий [3, с. 179]. С другой стороны, слепое заимствование зарубежного опыта дает недостаточный эффект, создает подчас законодательные противоречия, приводит к возникновению пробелов в регулировании того или иного вида правоотношений [4, с. 145].

Актуальность темы. Несмотря на большое количество выполненных украинскими и зарубежными учеными исследований проблем публичного администрирования физкультурно-спортивной отрасли (стоит вспомнить работы А.М. Бандурки, В.М. Бевзенко, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, Ю.П. Битяка, В.В. Галуныка, В.Н. Гарашука, И.С. Гриценко, Т.А. Гуржия, Р.А. Калюжного, С.В. Кивалова, Т.А. Коломоец, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константинова, М.В. Лошицкого, Р.С. Мель-



ника, В.Я. Настюка, В.И. Олефира, Д.В. Приймаченко, Ю.М. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Н.М. Тищенко, А.И. Харитоновой, Х.П. Ярмаки и др.; отдельные вопросы исследуемой темы рассматриваются в рамках диссертационных исследований Г.Ю. Бордюговой, Ю.Н. Репкиной, А.А. Соловьёва, Г.В. Чередник, А.А. Моргунова, Н.Г. Яровой и др.), зарубежная практика в них рассматривается односторонне, в основном в рамках констатации позитивных достижений и без обоснования возможностей дальнейшего заимствования ее достижений в Украине.

В то же время именно зарубежный опыт имеет достаточно положительных примеров, умелое использование которых может оптимизировать практику публичного администрирования сферой физической культуры и спорта в Украине.

С учетом изложенного выше цель статьи заключается в необходимости изучения зарубежной практики публичного администрирования сферой физической культуры и спорта для дальнейшего использования ее позитивных достижений в украинских реалиях.

Изложение основного материала исследования. Каждому обществу присуща своя национальная система функционирования спорта. От того, насколько велика роль государства в этой системе, зависит устойчивость ее организационно-правовой структуры. Поэтому в зависимости от используемой модели спорта в каждой стране применяются различные формы её администрирования. Например, об эффективности публичного администрирования исследуемой сферой свидетельствует опыт Китая, где процент взрослого населения, участвующего в физкультурно-спортивной деятельности, в 2000 г. составлял лишь 18,3% от общей численности китайского населения, а за всеми программными документами к 2020 г. он должен увеличиться до 40% [5; 6, с. 364–365]. При этом особое значение в Китае придается совершенствованию управления отраслью как на уровне страны, так и на местах, в том числе управления спортом высших достижений, детско-юношеским и массовым спортом, материально-технической базой и тому подобное [7, с. 16–19].

Публичное администрирование сферой спорта в Китае имеет трехуровневую структуру, представленную центральным исполнительным органом, исполнительными органами в пределах административных областей и местными органами исполнительной власти. Среди них ведущая роль принадлежит Государственному управлению спортом КНР как главному субъекту администрирования отрасли. Несмотря на смену названия, на всем протяжении реформ данный орган стабильно функционирует в ранге министерства, реализуя на современном этапе две важнейшие функции – руководства и контроля. На местном уровне (провинции, города, уезды и др.) также функционируют государственные органы отраслевого администрирования. Общественные субъекты администрирования физической культурой и спортом работают под полным контролем государственного органа управления отраслью и фактически выполняют только представительские функции международных спортивных организаций [7, с. 16–19]. Основными направлениями деятельности субъектов публичного администрирования спортивной отрасли в Китае являются создание условий для физического воспитания детей и молодежи с целью улучшения их физического и умственного здоровья, обеспечения развития спорта этнических меньшинств, содействие росту спортивных талантов, международное сотрудничество на принципах независимости, равенства, взаимной выгоды и уважения. Органы исполнительной власти в сфере спорта соответствующих административно-территориальных образований Китая в пределах своих полномочий осуществляют мероприятия по развитию спорта с учетом национальных традиций, условий и возможностей конкретного региона [8].

В такой высокоразвитой азиатской стране, как Южная Корея, главным субъектом публичного администрирования спортивной отрасли является Министерство физической культуры и спорта, имеющее развернутую организационную структуру, а именно: планово-управленческий кабинет, отдел сообщений, управление по развитию физической культуры, научное управление, международное управление [9, с. 59–60; 10, с. 27].

Организационно-структурная модель публичного администрирования спортивной сферой в Японии представлена, прежде всего, Японской ассоциацией любительского спорта, которой координируется деятельность 43 ассоциаций по различным видам спорта. Возглавляет Ассоциацию высший исполнительный совет, в состав которого входит по одному представителю от каждой спортивной федерации и префектурного (регионального) отдела. Непосредственное руководство осуществляет совет директоров (исполнительный комитет) во главе с президентом. С целью реализации основных управленческих функций в составе Японской ассоциации любительского спорта действуют соответствующие структурные подразделения: комитет по популяризации спорта (подготовка тренерских и руководящих кадров), финансовый комитет, комитет по спортивным сооружениям, комитет по организации национальных спортивных шествий и фестивалей, молодежный комитет (создание молодежных клубов, проведение спортивных соревнований), комитет по спортивной науке с клиникой спортивной медицины, комитет любительского спорта, ведущий борьбу против чрезмерной коммерциализации спорта, комитет спортивной пропаганды [11, с. 8].

В отличие от азиатских стран, публичное администрирование сферой спорта в США имеет свою специфику, так как спорт в стране четко делится на любительский и профессиональный, что, соответственно, определяет основные векторы регулирования физкультурно-спортивных отношений. Ведущей организацией в сфере любительского спорта в США является Национальная межвузовская атлетическая (спортивная) ассоциация, членами которой является большинство высших учебных заведений. Государство, признавая автономию вузов, тем не менее, через фискальные органы контролирует студенческий спорт. Другое дело – профессиональный спорт. В США публичное администрирование физкультурно-спортивной отрасли осуществляется на общегосударственном и федеральном уровнях, при этом политику развития отрасли и отдельных ее подсистем определяют департаменты образования, здравоохранения и социальных служб.



В целом американская (в том числе речь идет и о Канаде) модель администрирования спортивной отрасли является «децентрализованной, испытывает большее влияние горизонтальных (местных) структур, чем управляющее воздействие из центра» [12, с. 31]. Так, органы местного самоуправления принимают активное участие в развитии физической культуры и спорта в рамках муниципальных образований: в популяризации массовой физической культуры, проведении спортивных соревнований, строительстве спортивных сооружений и т. д. При этом следует отметить, что в США «местное самоуправление относится к компетенции штатов. Система его органов определяется в каждом штате самостоятельно на основе Конституции штата и в соответствии с установленной в каждом штате административно-территориальной системы» [13, с. 85].

От стран северной Америки несколько отличается система публичного администрирования спортивной отрасли стран южной Америки, в частности Бразилии. Конституция последней относит правовое регулирование спорта в сферу «конкурирующей компетенции» федерации, субъектов федерации и федерального округа, закрепляет обязанность государства поощрять занятия традиционными и новыми видами спорта. Также Конституция Бразилии устанавливает автономную деятельность спортивных организаций от государственных органов. Более того, Конституцией признается деятельность особых «спортивных» судов, призванных разрешать споры, возникающие в связи с дисциплинарными мерами, применяемыми к спортсменам, в соответствии с положениями и правилами спортивных федераций, лиг, ассоциаций, и другие споры, касающиеся спортивных соревнований [14, с. 144–145]. Бразильская модель публичного администрирования спортом включает в себя несколько уровней, которые заметно отличают ее от модели США, что также является федеративным государством:

– государственный (Министерство спорта Бразилии, Бразильский олимпийский комитет, Бразильский паралимпийский комитет, региональные управления физкультуры и спорта и другие органы государственной власти штатов);

– государственно-общественный (Бразильский национальный совет по вопросам спорта);

– муниципальный (административные органы в муниципалитетах);

– автономный (управления внутри федераций и других спортивных организаций). Причем в этой системе основная тяжесть управления ложится на государственно-общественный Бразильский национальный совет по вопросам спорта, наделенный отдельными полномочиями как законодательной, так и исполнительной властью [15, с. 183].

В целом в странах южной Америки наметилась тенденция изменения национального законодательства путем ограничения независимости объединений спортивных клубов и соответствующего расширения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления в этой сфере [14, с. 145].

Европейская модель организационно-структурного обеспечения публичного администрирования спортивной сферой заметно отличается от стран других регионов. Например, в построении итальянской спортивно-правовой модели играет существенную роль подход, основанный на субсидиарности и дифференциации заданий, когда центральная власть государства определяет принципы и основные аспекты государственной спортивной политики, а регионам отведена роль исполнения законов и регламентации физкультурно-спортивной деятельности, исходя из местных условий, но с учетом политики центральной власти. В частности, регионам переданы полномочия по утверждению программ, связанных со строительством, расширением и реструктуризацией спортивных сооружений и их инфраструктур, предназначенных для организации и проведения спортивных соревнований [15, с. 238].

В Германии основную роль в управлении физической культурой и спортом играют неправительственные организации, такие как Немецкая конфедерация спорта, Немецкий олимпийский комитет, региональные спортивные ассоциации, спортивные конфедерации земель и спортивные клубы. То есть фактически государство делегировало полномочия общественным организациям в части развития спортив-

но-массового движения, соединения государственного финансирования соответствующих программ с непосредственной их реализацией спортивными клубами и другими субъектами отрасли. Органами управления физической культурой и спортом в землях являются соответствующие министерства, а также другие органы, на которые, как правило, возлагается решение других задач (например, в области культуры и образования) [14, с. 137–138].

Во Франции публичное администрирование упомянутой сферой, наоборот, осуществляется через центральный государственный орган исполнительной власти – Министерство спорта. В соответствующих регионах, департаментах и коммунах существует государственный орган, обеспечивающий развитие и качественное функционирование отрасли на местах. За государством остается право осуществлять контроль, сертификацию и лицензирование деятельности в исследуемой сфере с выдачей документа установленного образца. Кроме того, государство способствует развитию спорта инвалидов, осуществляет поддержку федераций по видам спорта, обеспечивает надлежащий уровень соблюдения законов и регулирует спорные вопросы в спорте с помощью спортивных федераций и других уполномоченных субъектов [8].

Для некоторых стран Европы (Великобритания, Дания, Нидерланды, Норвегия, Швеция и др.) характерно минимальное вмешательство законодательных органов в сферу физической культуры и спорта. Они не имеют кодифицированных законов о спорте. Правовые отношения в указанной сфере регулируются нормами различных законов. Например, нормативно-правовое регулирование в области спорта в Италии включает в себя три основных уровня: центральный (общегосударственный); региональный; провинциальный (только для двух автономных провинций, обладающих законодательной властью); местный уровень публичной власти, где также (в уставах коммун) содержатся нормы о спорте [15, с. 212].

Ярким представителем «смешанной» европейской модели публичного администрирования спорта является Испания, где общее руководство спор-



тивной отраслью, с одной стороны, осуществляет Министерство образования, культуры и спорта, к компетенции которого относятся вопросы развития массового спорта, спортивной медицины, разработки и реализации спортивных программ в учебных заведениях, организации профессионального спорта, с другой стороны, непосредственное публичное администрирование исследуемой сферой, с учетом широкой автономии спортивных клубов, осуществляют органы местного самоуправления [14, с. 139–140].

Исследуя особенности публичного администрирования спортивной сферой, А.А. Соловьев выделяет две отдельные модели:

– либеральную (свойственна странам англо-саксонской правовой системы и характеризуется тем, что вмешательство государства в вопросы спорта сводится к ограниченным аспектам налогового и финансового плана). Вся полнота принятия решений отдана спортивным организациям. В лучшем случае государство участвует через местные органы власти в строительстве спортивных объектов, в управлении некоторыми спортивными инфраструктурами, но в любом случае государство оставляет частным, ассоциированным субъектам вопросы управления и организации спорта. В этой модели спортивное движение имеет самостоятельный статус;

– консервативную (характеризуется тем, что в ней организация и развитие спорта и физкультурной активности рассматриваются как публичные интересы, которые реализуются соответствующими публичными службами или органами (страны Южной Европы, за исключением Италии)). В этих странах обеспечение надлежащего развития спорта является общей задачей правительства и частного спортивного движения. Государство осуществляет нормативно-правовое обеспечение спорта, определяет разделение ответственности между государственными учреждениями и спортивными организациями, оказывает финансовую и материальную поддержку субъектам спортивных отношений [15, с. 262–263].

В целом важнейшим элементом европейской модели спорта является солидарность между различными

уровнями спорта (в частности между профессиональным и любительским спортом). Сейчас мы стали свидетелями интернационализации спорта и, прежде всего, беспрецедентного развития её экономической составляющей, движущей силой которой становится стоимость прав на телевизионную трансляцию [15, с. 114].

Характеризуя зарубежный опыт правового регулирования спорта, стоит отметить, что в большинстве случаев другие страны основываются на национальном законодательстве о спорте и в зависимости от политического и социально-экономического устройства формируют условия для развития физической культуры и спорта [16; 17].

Итак, рассмотренная выше зарубежная практика дает основания выделить три модели публичного администрирования сферой физической культуры и спорта, а именно: европейскую, американскую и азиатскую.

Выводы. Подводя итог анализу зарубежного опыта публичного администрирования сферой физической культуры и спорта, стоит акцентировать внимание на возможных направлениях его заимствования в Украине, а именно:

– признание стратегической важности и приоритетности этой отрасли общественных отношений для украинского государства и общества (конституционное закрепление положений относительно ответственности государства за развитие спорта и правовое регулирование физкультурно-спортивных отношений);

– повышение децентрализации публичного администрирования спортивной сферы и роли профсоюзных организаций физкультурно-спортивной направленности;

– систематизация законодательства путем его кодификации;

– совершенствования правовых механизмов борьбы с насилием и употреблением допинга в спорте;

– создание в Украине единой многоуровневой системы спортивного арбитража.

Список использованной литературы:

1. Нагорная А.М. Здоровье народа – богатство государства: Обзор литерату-

ры и собственных исследований / А.М. Нагорная [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.infmed.kharkov.ua/1rus.html>.

2. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. № 1320-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1320-2015-%D1%80>.

3. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.С. Мельник. – Х., 2010. – 415 с.

4. Коломоець Т.О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект : [монографія] / Т.О. Коломоець, П.С. Лютиков. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2009. – 216 с.

5. Ван Цзыпу. Содержание и формы организации физического воспитания в вузах Китайской Народной Республики : дисс. ... канд. пед. наук / Цзыпу Ван. – М., 1999. – 183 с.

6. Природные рекреационные ресурсы Китая – важная составляющая для развития спортивно-оздоровительного туризма в стране / [Лан Давей, Шаулинь Чень, Цзиньган Ма, А.Я Булашев] // Слобожанський науково-спортивний вісник. – 2007. – № 12. – С. 364–368.

7. Глоба Г.В. Система фізичного виховання в школах Китаю / Г.В. Глоба // Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання і спорту. – 2012. – № 10. – С. 16–19.

8. Вавренюк С.А. Закордонний досвід державного управління розвитком фізичної культури та спорту / С.А. Вавренюк // Теорія та практика державного управління. – 2014. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/5/05.pdf>.

9. Вулах М.Г. Государственное руководство физической культурой и спортом в странах с развитой рыночной экономикой : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / М.Г. Вулах. – М., 2003. – 190 с.

10. Ли Хен Ен. Организационные формы управления физической культу-



рой и спортом в Южной Корее и технология их взаимодействий : дисс. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.04 / Ли Хен Ен ; Гос. академия физической культуры. – М., 1995. – 180 с.

11. Физическое воспитание населения и массовый спорт в Японии. – М., 1989. – 68 с.

12. Братановский С.И. Государственное управление физической культурой и спортом в зарубежных странах / С.И. Братановский, А.Н. Кухаренок. – М. : Изд.-полиграф. объединение «НАУКА», 1999. – 75 с.

13. Курицын В.М. Опыт становления конституционализма в США, Японии и Советской России : [учебное пособие для вузов] / В.М. Курицын, Д.Д. Шалягин. – М. : Академический Проект ; Трикта, 2004. – 125 с.

14. Лукин М.В. Правовая организация управления физической культурой и спортом в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / М.В. Лукин. – Саратов, 2006. – 195 с.

15. Соловьев А.А. Российский и зарубежный опыт систематизации законодательства о спорте : [монография] / А.А. Соловьев ; Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России. – М., 2011. – 383 с.

16. Юткин В. Индустрия спорта: правовые условия развития / В. Юткин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bg-znanie.ru/article.php?id=4843>.

17. Чередник Р.В. Спортивный кодекс Франції та законодавство України у сфері спорту: порівняльно-правовий аналіз / Р.В. Чередник [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://apdr.in.ua/v63/88.pdf>.

ADMINISTRATIVE LAW PROVISIONS FOR ENGAGEMENT OF COMMERCIAL BANKS IN PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

Oleh BEDNYI,

Candidate of Sciences (Ph.D.) in Law,
Associate Professor of Administrative and Financial Law
National University «Odessa Law Academy»

Summary

The article analyzes the administrative law provisions for exercise of certain public administrative functions by commercial banks in Ukraine. The primary focus is placed on control activities, as well as the provision of administrative services. Problematic issues related to the delegation of public powers to non-state entities, including commercial banks, are considered. Conclusions about the possible prospects of the delegation of certain powers to commercial banks for public administration are made.

Key words: administrative law, public administration, delegation of powers, commercial banks, currency control, financial monitoring.

Аннотация

В статье анализируется административно-правовое регулирование реализации коммерческими банками в Украине отдельных публично-административных функций. Основное внимание уделено контрольной деятельности, а также предоставлению административных услуг. Рассмотрены проблемные вопросы, связанные с делегированием публично-властных полномочий негосударственным субъектам, включая коммерческие банки. Сделаны выводы о возможных перспективах делегирования коммерческим банкам отдельных полномочий для осуществления публично-административной деятельности.

Ключевые слова: административное право, публично-административная деятельность, делегирование полномочий, коммерческие банки, валютный контроль, финансовый мониторинг.

Description of problem. Public administration is traditionally considered primarily as a sphere of exercise of powers and functions of public authorities (especially the executive branch of power and local self-government). Russian author Grigoriy V. Atamanchuk, while analyzing the most studied component of public administration – state public administration (management) (Russian: государственное управление) – pointed out that the organizational structure of state public administration (management) relates to these activities (thus, introduces in management processes) almost all state and local authorities, which in one way or another get involved in the formation and implementation of public administration influences [1, p. 200].

It is not uncommon that delegation of powers takes place with regard to public administration within the executive branch of power and local self-government. In Ukraine, in particular, since the early 1990s significant steps have been taken with regard to deconcentration and decentralization of public administrative

functions. Current Ukrainian legislation on local self-government and local state administrations contains various provisions for exercise of powers: a) delegated by state executive authorities to executive bodies of local (city, town and village) councils; b) delegated by oblast' and rayon councils to appropriate local state administrations. At the same time, the existing legal framework and law enforcement practice indicate that public administration or certain related functions may be performed by other actors (i.e., not belonging to state/national government or local self-government).

Nowadays, we may observe issues that are largely either overlooked or covered only partially by current Ukrainian legislation, such as: a) determining the overall range of subjects that may exercise delegated public powers; b) establishing uniform terms and conditions for their involvement in the exercise of public powers; c) providing for accountability, control, information management, and legal responsibility (liability) for irregularities in the exercise of public powers; d)