

ВІДГУК

**офіційного опонента на дисертацію Журби Марини Анатоліївни на
тему «Публічне управління у галузі фізичної культури і спорту», поданої
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право
і процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми. Процеси децентралізації та деконцентрації влади, демократизації суспільства, самоорганізації соціальних процесів не нівелювали значення управління як засобу впорядкування людського колективного буття. Лібералізація відносин між публічним апаратом і приватними суб'єктами, що відбувається в умовах розбудови громадянського суспільства та правової держави, обумовила оновлення змісту владно-організуючого впливу, його меж, цілей, форм, фундаментальних засад, процедурного забезпечення та стилю. Водночас, безперечним є те, що управління залишається і залишатиметься вагомим сталібізуючим ресурсом соціуму, недопустимість нехтування яким стала очевидною з досвіду перших етапів пострадянського державотворення. Як надмірність, що переважно знаходиться в центрі уваги науковців, так і недостатність відповідних заходів публічного-організуючого забезпечення поступального розвитку адміністративно-політичних, економічних чи соціально-культурних галузей деструктивно впливають на якість життя населення, благополуччя кожного окремого суб'єкта. Поряд із адекватністю меж (пошук яких відобразився і в теоретично-термінологічному пошуку: «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування», «адміністративний менеджмент» тощо), ефективність і результативність владного впливу детермінується зваженим організаційним, інструментальним та нормативним супроводженням, недоліки якого перешкоджають впровадженню прогресивної ідеології у повсякденну управлінську практику. Відмічені тенденції і засади мають особливе значення для галузі фізичної культури та спорту, що перебуває в стані активного перетворення, яке

супроводжується широким делегуванням владних повноважень громадським фізкультурно-спортивним формуванням, повноцінним використанням адміністративного договору як способу зовнішнього вираження управління, переглядом методології впорядковуючої активності публічних адміністрацій, створенням управлінських інституцій із публічно-приватним способом формування персонального складу. Якісна ж динаміка сфер фізичної культури і спорту обумовила виникнення ряду нових та оновлених пізнавальних проблем, пов'язаних із специфікою антикорупційного забезпечення галузі, переглядом змісту та організаційних основ антидопінгового контролю у спорті тощо. У викладених аспектах набуває значення монографічне опрацювання питань публічного управління фізичною культурою і спортом, стає очевидною небезпідставність висновку дисертантки про безумовну актуальність обраного напрямку пізнавального пошуку. Наукове дослідження М.А. Журби не викликає сумніву щодо актуальності дисертаційної роботи, глибина, проблемність, суспільна і наукова значимість теми якої цілком відповідають проблематиці кандидатської дисертації зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Система адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи» (на 2011–2015 рр.) та «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції» (на 2016–2020 рр.), що є складовими частинами тем: «Традиції і новації у сучасній українській державності та правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970), «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Загальний аналіз змісту роботи свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його високий науковий рівень, теоретичне і практичне значення для вдосконалення теоретичної конструкції та правового регулювання управління фізичною культурою і спортом, адміністративно-правового статусу суб'єктів галузевого розпорядництва, їх повноважень та порядку діяльності зокрема.

Дисертація М.А. Журби характеризується діалектичним підходом щодо предмету дослідження. Про вказаний характер роботи свідчить методологія наукового аналізу, побудована на основі принципів історизму, об'єктивності, конкретності, детермінізму, розвитку, протиріччя тощо. З гносеологічної точки зору, позитивним видається той факт, що значна кількість теоретичних та прикладних проблем вирішується за допомогою методу сходження від абстрактного до конкретного. Це простежується у загальній побудові дослідження, в якому спочатку пізнаються цивілізаційні, загальнодоктринальні, історіографічні аспекти управління фізичною культурою і спортом, проблеми розуміння галузі як об'єкта владно-організуючого впливу та законодавчого забезпечення останнього, в другому розділі – інституційні засади відповідної владної активності, а в третьому – її адміністративно-правові засоби. Крім того, вказаний метод забезпечив ефективне розв'язання ряду більш конкретних завдань: при обґрунтуванні оптимальної системи суб'єктів управління в галузі фізичної культури і спорту, обґрунтуванні недоліків фізкультурно-спортивного розуміння понять «конфлікт інтересів» та «посадова особа», визначенні форм і методів управління, аналізі проблем адміністративно-юрисдикційного забезпечення галузі. Формально-логічні методи забезпечили зважене опрацювання статистичних даних та програмно-планувальної практики. За допомогою спеціальних методів юридичної науки (формально-догматичного, порівняльно-правового) виявлено недоліки чинного нормативного підґрунтя публічного управління фізичною культурою і спортом, оптимальні шляхи його удосконалення.

Метою дослідження стала теоретико-правова характеристика управління у галузі фізичної культури і спорту, визначення загальнотеоретичних, правових та організаційних засад цього напрямку владно-впорядковуючого впливу суб'єктів управління, виявлення колізій та прогалин у нормативному забезпеченні управління галуззю фізичної культури і спорту, розроблення пропозицій щодо їхнього усунення. Відповідно меті, сформульовані завдання роботи. Вони логічно пов'язані між собою, а їх вирішення дозволяє досягнути вказаної мети, розкрити обрану для дослідження тему.

Дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків та списку використаних джерел.

Наукова новизна одержаних результатів.

Переходячи до оцінки новизни основних положень, висновків дисертації слід відзначити, що у рецензованій роботі досліджуються нерозроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. Можна стверджувати, що новизна дисертації проявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних наукових завдань.

Логічним є те, що дисертант починає свій теоретичний пошук із визначення історіографічної спадщини, яка значною мірою обумовила існуючий стан управління фізкультурно-спортивною сферою і, логічно, лягла в основу рецензованої роботи. Заслуговує на увагу проведений аналіз складових галузі, зокрема висновок про те, що предметно спорт є більш широким явищем, оскільки фізичну культуру спрямовано на забезпечення лише рухової активності (фізичних показників людини) і вона не стосується інтелектуальних, технічних або інших досягнень. Дійсно, помилковим є застосовуване раніше в Законі «Про фізичну культуру і спорту» (до 2009 р.) та відтворюване на теперішній час окремими дослідниками визначення спорту як «органічної частини фізичної культури». У процесі дослідження правових засад управління фізичною культурою і спортом формулюється ряд цінних спеціальних та загальнотеоретичних позицій: щодо помилковості трактування конфлікту

інтересів як вчинення дій, які свідчили б про «надання переваги» приватному інтересу; щодо відповідності змісту закону підзаконних актів та проблем дійсної деталізації за допомогою них приписів вищої юридичної сили; щодо розширення сфери застосування прецеденту у вітчизняній правовій системі; щодо нагальності доповнення переліку висхідних ціннісних засад галузевого управління принципами верховенства права, законності та автономії спорту тощо. Зваженим видається судження автора про те, що чимало зважених і нагальних приписів залишаються знехтуваними і на рівні підзаконних нормативних актів методичного характеру (Типові навчальні плани загальноосвітніх навчальних закладів, Державні стандарти професійно-технічної освіти), і на практиці, особливо у загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах – в частині недотримання ч. 5 ст. 26 Закону «Про фізичну культуру і спорт» («уроки з фізичної культури є обов'язковими і проводяться не менше трьох разів на тиждень»).

Вагомим слід визнати висновок дисертанта стосовно технічного відтворення у Концепції Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. значної частини окреслюваних раніше (у попередній концепції) і ефективно не вирішуваних (через відсутність державної цільової програми) проблем. Це дійсно свідчить про беззмістовний, поверхневий підхід до розроблення діючої концепції і породжує сумнів щодо належного втілення мети подібного документа: обґрунтування необхідності розроблення державної цільової програми та визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми. Як результат, під запитанням залишається і якість створеної на основі цієї концепції самої Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року від 01 березня 2017 р., доцільність і зваженість її заходів.

Заслуговує позитивної оцінки обґрунтована Мариною Анатоліївною позиція про порушення принципу гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту через безпідставне обмеження можливості окремих фізичних осіб займатися інструкторською та суддівською

практикою у спорті. Новітнє антикорупційне законодавство визнало її (в т.ч. на оплатних умовах) допустимою для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; тобто, відповідна практика не створює випадку несумісності із усіма обумовленими ним наслідками (що дозволяє розцінювати спортивне інструкторство та суддівство як таке, що не вступає у протиріччя із репрезентованим службовцем публічним інтересом). Проте, здійснення розглядуваного виду спортивної активності на оплачуваній основі нотаріусами та арбітражними керуючими (і їх помічниками) буде порушенням вимог щодо сумісництва; безперечно, подібна відмінність у наділенні спортивними правами (законна нерівність) базується не на значимій/сутнісній підставі, а тому має бути усунена. Хоча й дещо ідеалізованим, але цілком зваженим є бачення дисертантки про необхідність внести зміни і до Конституції (ст.ст. 78, 120, 127, 131, 148), яка передбачає обмежувальне (без права на спортивне інструкторство та суддівство) формулювання сумісництва для народних депутатів, членів Уряду, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, суддів, членів Вищої ради правосуддя, суддів Конституційного Суду України.

Наукову та практичну цінність представляють запропоновані дисертанткою рекомендації, спрямовані на удосконалення Закону «Про фізичну культуру і спорт», зокрема: заміну в ст. 5 слів «за сприяння відповідно інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування» словами «іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування» (що приведе у відповідність деклароване коло суб'єктів галузевого управління до реалій сьогодення); заміну в ч. 2 ст. 6 слів «актами Президента України» словами «актами Кабінету Міністрів України» (що забезпечить узгодженість галузевого акту вищої юридичної сили із приписами Закону «Про центральні органи виконавчої влади»); заміну понять «громадська організація» та «об'єднання громадян» в усіх відмінках терміном «громадське об'єднання» у відповідних відмінках (що дозволить виключити випадки, коли окремі

спортивні федерації створюються у статусі громадських спілок, але Законом «Про фізичну культуру і спорт» позначаються як «громадські організації»).

Дисертанткою на основі опрацювання значного обсягу наукового та правового матеріалу сформульовано низку конкретних пропозицій і висновків, направлених на удосконалення нормативної основи та практичного здійснення публічного управління у галузі фізичної культури і спорту.

Погоджуючись із загальною концепцією рецензованої дисертаційної роботи, констатуємо правильність і важливість конкретних положень, які виносяться на захист, звернемо увагу і на окремі дискусійні аспекти роботи, а саме положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування, зокрема:

1. Рецензована робота присвячена саме *публічному управлінню* у галузі фізичної культури і спорту. При цьому, поза увагою авторки залишається місце відповідної категорії в термінологічному апараті адміністративного права, її співвідношення із близькими юридичними поняттями. Хоча у підрозділах 1.1. та 1.2. частково простежується змістовна специфіка (переважно кількісна) публічного управління, у співставленні із ретроспективним попередником – державним управлінням, його особливості у порівнянні з іншими суміжними категоріями (публічне адміністрування, публічне врядування тощо) не висвітлена. Як видається, праця лише виграла, як би дослідниця у першому розділі чітко визначила порівняльний зміст публічного управління, однозначно окреслила б його місце в термінологічному апараті (особливо у контекст набуття популярності та концептуального становлення публічного адміністрування), обґрунтувала б справедливість характеристики владно-впорядковуючого впливу на галузь фізичної культури і спорту саме як «публічне адміністрування».

2. У розділі 2 (підрозділи 2.3. та 2.4.) характеризуються децентралізаційні процеси в публічно-управлінському забезпеченні фізичної культури і спорту. Позитивно, що у розумінні децентралізації авторка виходить за межі її лише «територіального» сприйняття, охоплюючи змістом роботи і територіальну і

функціональну децентралізацію (що для подібних неспеціалізованих праць є доволі рідкісною перевагою). Водночас, залишається невисвітленою предметна децентралізація, її можливе значення для галузі фізичної культури і спорту. Саме тому, у процесі захисту хотілося б почути чи вважає Марина Анатоліївна актуальною для галузі фізичної культури і спорту предметну децентралізацію та яку децентралізацію (територіальну чи функціональну) вважає більш перспективною у процесі розвитку дослідженої галузі.

3. У Розділі 3 «Адміністративно-правові засоби публічного управління фізичною культурою і спортом в Україні» розглядаються форми і методи публічного управління фізичною культурою і спортом, а також адміністративно-юрисдикційне забезпечення галузі. При цьому, видається очевидним, що висвітлені у відповідних підрозділах аспекти не охоплюють всіх адміністративно-правових засобів забезпечення галузевого публічного управління. Подібні пізнавальні пріоритети (особливо у контексті змісту підрозділу 3.3.) залишилися не до кінця зрозумілими після ознайомлення із рецензованою дисертаційною роботою.

4. У підрозділі 3.3. справедливо наголошується на невизначеності владного суб'єкта, уповноваженого складати протокол про адміністративний проступок, пов'язаний із порушенням заборони розміщення ставок на спорт. Паралельно, проведений аналіз ст. 258 Кодексу України про адміністративні правопорушення дозволив авторці дійти обґрунтованого висновку про включення відповідного правопорушення до кола проступків, виявлення яких обов'язково супроводжується складанням протоколу. Відсутність же у висновках дисертації будь-яких пропозицій до врегулювання розкритої проблеми, обумовлює необхідність у процесі захисту чітко окреслити коло ймовірних суб'єктів (або визначити одного суб'єкта), яких слід уповноважити складати протоколи про адміністративний проступок, пов'язаний із порушенням заборони розміщення ставок на спорт. Адже, як на нас, саме нерегламентованість початкового етапу відповідних адміністративно-юрисдикційних проваджень обумовлює відсутність на даний час будь-якого

досвіду практичного застосування ст. 172-9-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (хоча відповідна стаття діє уже майже два роки).

Висловлені зауваження характеризують складність дослідженої проблеми, мають дискусійний характер, а тому не впливають на загальну позитивну оцінку наукового дослідження.

Повнота викладу результатів в опублікованих працях.

Результати дисертаційного дослідження М.А. Журби достатньою мірою висвітлені у: шістьох публікаціях, надрукованих у вітчизняних та зарубіжних наукових фахових виданнях; тезах виступів на наукових конференціях.

Оцінка ідентичності змісту автореферату і основних положень дисертації дозволяє констатувати, що автореферат дисертації ідентичний за змістом основним положенням самої дисертації.

Видаються правомірними висновки здобувачки щодо значущості її праці для науки і практики. Дисертаційне дослідження М.А. Журби містить вагомі результати, які в сукупності вирішують важливі наукові завдання, а також забезпечують розв'язання цілого ряду практичних питань, що виникають у процесі публічного управління галуззю фізичної культури і спорту. Викладені в ньому наукові положення заповнюють ряд прогалин, які мали місце в теорії адміністративного права, є основою для проведення подальших досліджень, вдосконалення законодавства. Таким чином, найбільш важливі наукові та практичні результати дисертаційного дослідження теми «Публічне управління у галузі фізичної культури і спорту» мають різнопланове значення для юридичної науки та практики і можуть бути використані в науково-дослідній сфері, правотворчій діяльності та навчальному процесі.

Висновок.

Дисертація Марини Анатоліївни Журби «Публічне управління у галузі фізичної культури і спорту» є самостійним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, яке відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника»

затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її авторка – Журба Марина Анатоліївна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

начальник кафедри адміністративного права,
процесу та митної безпеки

Університету Державної фіскальної служби України,

доктор юридичних наук, професор



О.П. Рябченко

<i>О.П. Рябченко</i>	
засвідчую:	
учений секретар УДФС України	
<i>В.А. Мрова</i>	« <u> </u> » 20 <u> </u> р.