

УДК 340.14

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2021.2.5>**Власенко В. В.,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри теорії та історії права

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

vlasenko_valentina@ukr.net

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИДАТКІВ НА ФІЗИЧНУ КУЛЬТУРУ ТА СПОРТ В УКРАЇНІ: СТАНОВЛЕННЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН

Анотація. У статті досліджено становлення та сучасний стан правового регулювання видатків на фізичну культуру та спорт. Зокрема, проаналізувавши наукові підходи до розуміння поняття «правове регулювання» з'ясовано його сутність. Для визначення ролі видатків у фінансовому праві, охарактеризовано періоди розвитку фінансового права України у радянський період. Під час дослідження з'ясовано, що в цей час наука фінансового права будувалася на дослідженні публічних фінансів в умовах функціонування централізованих фінансових структур. Також важливими для формування сучасного фінансового права є тогочасні розробки проблем бюджетної компетенції, бюджетних повноважень, бюджетно-правового статусу адміністративно-територіальних одиниць.

Акцентовано увагу на тому, що функціонування сфери фізичної культури та спорту в Україні, як сфери соціальної діяльності, регламентується нормативно-правовими актами. Крім того, реалізація державної політики в галузі спортивного руху забезпечується органами законодавчої (Верховна Рада України) та виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади). Президент України видає укази і розпорядження, які стосуються розвитку фізичної культури і спорту, які є обов'язковими до виконання на території України. Особлива роль відведена Міністерству молоді та спорту України як головному органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фізичної культури і спорту.

Проаналізувавши нормативно-правові акти, які стосуються видатків на фізичну культуру та спорт, виокремлено чотири етапи становлення правового регулювання цієї сфери з моменту незалежності України: I етап – становлення правового забезпечення фінансування фізичної культури та спорту (1991 – 1996 рр.); II етап – побудови реалізації державної політики у сфері фізичної культури та спорту (1997 – 2007 рр.); III етап – загальнодержавної цільової підтримки фізичної культури та спорту (2008 – 2014 рр.); IV етап – соціальної спрямованості правового регулювання видатків сфери фізичної культури та спорту (з 2015 р.).

Ключові слова: бюджет, видатки на фізичну культуру та спорт, правове регулювання, фінансове право, фінансування.

Vlasenko V. V. Legal regulation of expenditures on physical culture and sports in Ukraine: formation and current state.

Abstract. The article examines the formation and current state of legal regulation of expenditures on physical culture and sports. In particular, analyzing scientific approaches to understanding the concept of "legal regulation" clarified its essence. To determine the role of expenditures in financial law, the periods of development of financial law of Ukraine in the Soviet period are characterized. The study found that at this time, the science of financial law was based on the study of public finance in the functioning of centralized financial structures. Also important for the formation of modern financial law are the then development of problems of budgetary competence, budgetary powers, budgetary and legal status of administrative-territorial units.

Emphasis is placed on the fact that the functioning of the sphere of physical culture and sports in Ukraine, as a sphere of social activity, is regulated by regulations. In addition, the implementation of state policy in the field of sports movement is ensured by the legislative bodies (Verkhovna Rada of Ukraine) and the executive branch (Cabinet of Ministers of Ukraine, central and local executive bodies). The President of Ukraine issues decrees and orders concerning the development of physical culture and sports, which are binding on the territory of Ukraine. A special role is assigned to the Ministry of Youth and Sports of Ukraine as the main body in the system of central executive bodies, which ensures the formation and implementation of state policy in the field of physical culture and sports.

After analyzing the legal acts related to expenditures on physical culture and sports, four stages of legal regulation of this area since the independence of Ukraine have been identified: I stage - the formation of legal support for financing physical culture and sports (1991 - 1996); Phase II - building the implementation of state policy in the field of physical culture and sports (1997 - 2007); Stage III - nationwide targeted support for physical culture and sports (2008 - 2014); Stage IV - the social orientation of the legal regulation of expenditures in the field of physical culture and sports (since 2015).

Key words: *budget, expenditures on physical culture and sports, legal regulation, financial law, financing.*

Постановка проблеми. Видатки на фізичну культуру та спорт – це урегульовані нормами права суспільні відносини, пов'язані з планомірним використанням коштів централізованих і децентралізованих фондів держави для забезпечення ефективного розвитку фізичної культури та спорту. Частка таких видатків складає у середньому 30% фактичних видатків зведеного бюджету України на духовний та фізичний розвиток за функціональним призначенням. Як будь-які суспільні відносини, видатки на фізичну культуру та спорт потребують правового регулювання для ефективного їх використання та виконання соціальної функції держави, оскільки такі видатки є видом соціальних видатків. Правове регулювання будь-якої сфери не створюється одночасно, а формується, змінюється та вдосконалюється під впливом певних факторів та розвитку суспільного життя держави. Саме це дозволяє дослідити як формувалося правове регулювання видатків на фізичну культуру та спорт, а також виокремити певні етапи його становлення.

Стан дослідження. Питання видатків у фінансовому праві були предметом досліджень багатьох вчених, зокрема: Л. К. Вороної, Е. С. Дмитренко, О. О. Дмитрик, М. П. Кучерявенка, А. О. Монаєнка, О. В. Солдатенко, К. О. Токаревої та інших. Згадані вчені досліджували видатки в різних сферах, проте правове регулювання видатків на фізичну культуру та спорт комплексно не досліджувалося.

Метою дослідження є проведення історико-правового дослідження становлення правового регулювання видатків на фізичну культуру та спорт та сучасного стану такого регулювання. Мета дослідження обумовлює такі завдання як: дослідити поняття «правове регулювання» та періоди становлення науки фінансового права, визначити основні нормативно-правові акти та органи державної влади, які здійснюють регулювання в сфері видатків на фізичну культуру та спорт, виокремити етапи

становлення правового регулювання видатків на фізичну культуру та спорт.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні серед науковців відсутня єдність позицій щодо визначення сутності й поняття правового регулювання. Наразі загальноприйнятими вважаються два основних підходи до розуміння сутності досліджуваного правового явища: широкий, за якого до компонентного складу правового регулювання належать усі форми впливу на свідомість і поведінку суб'єктів права, тобто передбачається застосування всіх нормативних та індивідуальних юридичних засобів для упорядкування суспільних відносин; вузький, за якого упорядкування суспільних відносин здійснюється за допомогою застосування виключно нормативних юридичних засобів, тобто механізму правового регулювання [1].

В основу цих підходів покладено позиції науковців щодо питання про співвідношення предмета правового регулювання і предмета правового впливу або, відповідно, юридичних засобів. Нині провідною є позиція тих учених, які є прихильниками вузького підходу до розуміння сутності правового регулювання [1]. Проте, на нашу думку, жодний із двох зазначених вище підходів не в змозі надати цілісне уявлення про сутнісні ознаки та складні зв'язки як між внутрішніми складовими системи правового регулювання, так і її самої з явищами соціальної та правової дійсності. Такий стан речей зумовлений пануванням лінійного наукового мислення, характерного дослідникам проблем правового регулювання.

Ми підтримуємо позицію А. М. Стельмашука, що правове регулювання – це діяльність держави щодо встановлення обов'язкових для виконання правил поведінки суб'єктів влади. Необхідний у цьому разі примус забезпечується розвитком громадської свідомості та силою державної влади. Водночас юридичні норми мають бути зрозумілими людям, належно обґрунтова-

ними, системно організованими і придатними для практичної реалізації [2].

На наш погляд, доцільно розглянути формування сучасного фінансового права, для розуміння того, як виник інститут публічних видатків та що зумовило його розвиток.

Зазначимо, що в радянський період в науці фінансового права виділялися два періоди: I-ий – з 1917 р. до 1940 р.; II-ий – з 1940 р. по 1990 р.

Головне завдання науки фінансового права у I-му періоді сформульовано у розділі 5 Конституції РРФСР, який називався “Бюджетне право”. В ньому були викладені принципи і сутність фінансової політики нової влади. На перше місце ставились “бюджетні інтереси” “диктатури трудящих”. Першими науковими працями з питань фінансового права стали монографія А. М. Гурвича “Бюджетне право за законодавством РРФСР” (1918 р.) та А. А. Алексеева “Бюджетне право народного представництва” (1918 р.) [3; 4].

Початком II-го етапу розвитку радянської науки фінансового права вважається 1940 р. У журналі “Советское государство й право” опубліковано статтю Ю. А. Ровінського “Предмет радянського фінансового права”. У 1946 р. видано підручник професора Н. Н. Ровінського, в 1952 р. – доцента М. А. Гурвича, в 1957 та 1961 рр. – професора Ю. А. Ровінського. В Україні було видано два навчальних посібники з фінансового права – в 1973 р. Л. К. Вороновою та в 1983 р. Л. К. Вороновою та І. В. Мартяновим. [3].

Отже, етапи розвитку фінансового права в СРСР характеризувалися виключно новою фінансовою політикою, визначенням предмета та принципів фінансового права, дослідженням теоретичних питань та виданням підручників.

У радянський період дослідження питань бюджетного права, пов’язані зі змістом бюджету, бюджетним регулюванням, бюджетним процесом. Важливими є розробки проблем бюджетної компетенції, бюджетних повноважень, бюджетно-правового статусу адміністративно-територіальних одиниць [3].

Крім того, розробка фінансово-правових категорій у статтях, дисертаціях проходила в умовах панування публічних фінансів, функціонування жорстких централізованих фінансових структур,

бюджетної системи, що спиралась на Закон про бюджетні права СРСР і союзних республік від 30 жовтня 1959 року [3].

Система бюджетного регулювання України постійно розвивалася та вдосконалювалася і на сьогодні має в основному сформований механізм, спрямований на підвищення рівня соціально-економічного розвитку України [5].

Функціонування сфери фізичної культури в Україні, як і інших сфер соціальної діяльності, регламентується нормативно-правовою базою. Реалізація державної політики в галузі спортивного руху забезпечується спільними скоординованими діями органів законодавчої та виконавчої влади.

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади забезпечує створення основ нормативно-правової бази розвитку фізичної культури і спорту. Організаційні засади сфери фізичної культури і спорту, визначені Законом України “Про фізичну культуру і спорт”, до якого законодавчими актами внесено ряд відповідних зміни і доповнень [6].

Президентом України видано ряд указів із питань розвитку фізичної культури і спорту, серед яких: “Про затвердження Цільової комплексної програми “Фізичне виховання – здоров’я нації” (програма визначала основні завдання та заходи з розвитку фізичної культури і спорту на 1998-2005 рр.); “Про додаткові заходи щодо державної підтримки розвитку фізичної культури і спорту в Україні” (встановлено 140 стипендій для видатних спортсменів та тренерів з олімпійських видів спорту); “Про державні стипендії чемпіонам і призерам Олімпійських, Паралімпійських та Дефлімпійських ігор”; “Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту” (затверджено систему концептуальних ідей і поглядів на роль, організаційну структуру та завдання фізичної культури і спорту в Україні на період до 2016 р.) [6].

Важливим є нормативно-правове забезпечення сфери фізичної культури та спорту, але не менш важливим є державна політика у сфері фізичної культури і спорту. Саме Кабінет Міністрів України координує дії центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в її реалізації.

Історично склалося, що сфера фізичної культури та спорту в Україні регулювалася

не єдиним органом виконавчої влади. Це було зумовлено оптимізацією органів виконавчої влади та їх реорганізацією.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фізичної культури і спорту є Міністерство молоді та спорту України (далі - Мінмолодьспорт). Мінмолодьспорт сприяє формуванню оптимальних відносин між державою та всіма суб'єктами спортивного руху – Національним олімпійським комітетом України, Національним комітетом спорту інвалідів України, Спортивним комітетом України, фізкультурно-спортивними товариствами, спортивними федераціями та іншими громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості.

Реалізацію державної політики у сфері фізичної культури і спорту на місцях здійснюють обласні та районні державні адміністрації, відповідні ради та органи місцевого самоврядування, які в межах своїх повноважень здійснюють виконавчі та організаційно-розпорядчі функції щодо організації та розвитку сфери фізичної культури і спорту [7, 230 – 231].

Говорячи про етапи становлення правового регулювання видатків на фізичну культуру та спорт, варто розглянути класифікацію нормативно-правового регулювання у даній сфері.

До законодавства у сфері видатків на фізичну культуру і спорт входять:

1. Конституція України, яка визначає, що держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту.

2. Бюджетний кодекс України, який визначає видатки, що здійснюються з Державного бюджету України, до них входять і видатки на фізичну культуру і спорт.

3. Закон України “Про державний бюджет України” (на відповідний рік), який визначає видатки держави на фізичну культуру та спорт, їх розмір і цільове спрямування.

4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який визначає видатки на фізичну культуру і спорт, що фінансуються з місцевих бюджетів.

5. Закон України “Про фізичну культуру і спорт”, який визначає, що фінансування розвитку фізичної культури і спорту здійснюється відповідно до нього та інших нормативно-

правових актів за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством.

Крім законів існують ще підзаконні нормативно-правові акти, які безпосередньо регулюють видатки на фізичну культуру та спорт.

Становлення та розвиток правового регулювання видатків на фізичну культуру і спорт можна дослідити здійснивши його періодизацію. Виділяємо такі етапи правового регулювання видатків на фізичну культуру і спорт, починаючи з часів здобуття Україною незалежності:

1. Етап становлення правового забезпечення фінансування фізичної культури та спорту (1991 – 1996 рр.). Цей етап характеризується чинністю Закону України “Про бюджетну систему України” (1990 р.), запровадженням щорічного прийняття напрямів бюджетної політики, ухваленням Закону України “Про фізичну культуру і спорт” (1993 р.), Конституції України (1996 р.), зміною структури видатків, яка полягала в збільшенні їх соціальної складової, до якої входила і фізична культура та спорт.

У цей час починається новий етап розвитку фізичної культури і спорту в Україні. Він зумовлений глибокою економічною кризою, яка виникла на початку 90-х рр. і пов'язана з переходом на нові форми економічного господарювання. Складна економічна ситуація призвела до кризових явищ у національній системі фізкультурного руху. Незважаючи на згадане, у 1990 р. засновано Національний олімпійський комітет України. У 1993 р. Міжнародним олімпійським комітетом надано право самостійною командою брати участь в Олімпійських іграх, що і було зроблено у 1994 р.

2. Етап побудови реалізації державної політики у сфері фізичної культури та спорту (1997 – 2007 рр.). Він характеризувався запровадженням державних програм економічного і соціального розвитку, прийняттям Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), прийняттям Закону України “Про Державний бюджет України”, Бюджетного кодексу України (2001 р.), застосуванням програмно-цільового методу при формуванні та виконанні бюджету.

Загальну оцінку стану системи фізичного виховання в Україні на цьому етапі було надано в державній програмі розвитку фізичної

культури і спорту – “Фізичне виховання – здоров’я нації”, затвердженій Указом Президента України від 1 вересня 1998 р. Зокрема, у ній зазначалося, що за перші вісім років (1991-1998 рр.) кількість організацій та установ, у яких проводилася фізкультурна робота, зменшилась на 15,5 тис. одиниць, на 5,7 тис. осіб скоротилась кількість спортивних інструкторів, більше ніж на 56 % зменшилась чисельність робітників, які займалися спортом. Лише 13 % трудових колективів мали у своєму штаті інструкторів фізичного виховання, які проводили фізкультурно-оздоровчу роботу.

Зазначені проблеми розвитку галузі та зумовлені ними негативні соціальні наслідки не знайшли адекватного відображення в суспільній свідомості як проблеми загальносоціального значення. У зв’язку з цим виникла гостра потреба в зміні програмних підходів, створенні нормативно-правової бази, яка б визначала пріоритетні напрями розвитку фізичного виховання, фізичної культури і спорту, забезпечувала ефективне функціонування галузі в нових умовах [8].

Серед правового регулювання фізичної культури та спорту на цьому етапі треба згадати: Указ Президента України від 11.07.2005 р. № 1071/2005 “Про стипендії Президента України для видатних спортсменів та тренерів України з олімпійських видів спорту”, Указ Президента України від 19.07.2005 р. № 1113 “Про підготовку та участь спортсменів України в Олімпійських, Паралімпійських і Дефлімпійських іграх, Всесвітніх Універсіадах, чемпіонатах світу та Європи”, Указ Президента України від 02.08.2006 р. № 667 “Про національний план дій щодо реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту”, Постанову Кабінету Міністрів України від 15.11.2006 р. № 1594 “Про затвердження Державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007-2011 роки” та інші.

3. Етап загальнодержавної цільової підтримки фізичної культури та спорту (2008 – 2014 рр.). На цьому етапі видані такі нормативно-правові акти: Указ Президента України від 21.07.2008 р. № 640/2008 “Про пріоритети розвитку фізичної культури і спорту в Україні”, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.05.2008 р. № 731-р “Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми “Здорова

нація” на 2009-2013 роки”, Постанова Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 р. № 503 “Про затвердження Порядку використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки Спортивного комітету”, Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 993 “Про затвердження Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу”, Бюджетний кодекс України (2011 р.) та інші.

4. Етап соціальної спрямованості правового регулювання видатків сфери фізичної культури та спорту (з 2015 р.). Цей етап характеризується державною підтримкою у фінансуванні фізичної культури та спорту. Підтвердженням є Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03. 2015 р. № 254 “Про затвердження Порядку та умов надання в 2015 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на часткове фінансування дитячо-юнацьких спортивних шкіл, які до 2015 року отримували підтримку з Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності”, Указ Президента України від 09.02.2016 р. № 42/2016 “Про Національну стратегію з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року “Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація”.

Одним із найважливіших напрямів державної політики в Україні є створення умов для забезпечення здоров’я громадян, про що свідчать програми, які прийняті на останніх етапах розвитку правового регулювання видатків фізичної культури та спорту: Міжгалузева комплексна програма “Здоров’я нації” на 2002–2011 роки; Національна доктрина розвитку фізичної культури та спорту; Державна програма розвитку фізичної культури та спорту на 2007–2011 роки; Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 роки; Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року та інші.

Серед чинних сьогодні нормативних актів треба відзначити такі: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 листопада 2020 р. № 1089 “Про затвердження Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року”, Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 р. № 115

“Про затвердження державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2024 року”.

Висновки. Досліджуючи правове регулювання видатків на фізичну культуру та спорт в Україні дійшли висновку про існування чотирьох етапів у його формуванні за період незалежності України. Кожен з цих етапів характеризується вдосконаленням правового регулювання, соціальною спрямованістю, регулюванням як

на законодавчому рівні, так і підзаконними правовими актами. Крім того, треба зазначити, що існує головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фізичної культури і спорту – Міністерство молоді та спорту України. Мінмолодьспорт видає численну кількість підзаконних нормативних актів, які забезпечують ефективний розподіл видатків на сферу фізичної культури та спорту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Ваньчук І.Д. Поняття й сутнісні ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 32(1). С. 7–10.
2. Стельмашук А.М. Державне регулювання економіки: Навчальний посібник. Тернопіль : ТАНГ, 2000. 315 с.
3. Віхров О.П., Ніщима С.О. Фінансове право: конспект лекцій, Чернівці : ЧДІЕУ. 2002. 280 с.
4. Фінансове право: підручник / Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та ін.; керівник авт. колективу і відп. ред. Л.К. Воронова. Харків : Фірма «Консум», 1998. 496 с.
5. Запатріна І.В. Бюджетне регулювання економічного зростання : автореф. дис. ... д-ра екон. наук. Київ : Науково-дослідний фінансовий інститут Академії фінансового управління Міністерства фінансів України, 2008. URL: <http://www.disslib.org/bjudzhethnerehuljuvannja-ekonomichnoho-zrostannja.html>.
6. Корж В.П., Дутчак М.В., Артем'єв О.К., Карленко В.П., Дрюков В.О., Павленко Ю.О. Нормативно-правове та організаційно-управлінське забезпечення розвитку фізичної культури і спорту в Україні. *Актуальні проблеми фізичної культури і спорту*. 2006. №10. С. 4-12.
7. Історія фізичної культури та спорту в Україні: навчальний посібник / В. А. Вербицький, І. Г. Бондаренко. Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. 340 с.
8. Про затвердження Цільової комплексної програми “Фізичне виховання – здоров’я нації”: Указ Президента України від 01.09.1998 року № 963/98. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/963%D0%B0/98>.