

УДК 342.951:796](477)

DOI https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.4.12

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правові методи виділяються з-поміж інших видів методів специфічними ознаками, що насамперед проявляються у зв'язку з їх гарантуванням силами держави та обов'язковістю [1, с. 95–96]. Під методами галузевого публічного адміністрування І.П. Яковлев пропонує розуміти способи владно-впорядковуючого впливу на суспільні відносини, що покликані забезпечити виникнення, перетворення або припинення адміністративних відносин [2, с. 14]. Адміністративні методи публічного врядування, як вважає А.С. Гук, треба розглядати як способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти. Вони мають низку ознак: можна визначити, як саме той чи інший суб'єкт здійснює свою повсякденну діяльність; виражають зміст керівного впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт; репрезентують керівну волю; використовуються як засіб реалізації функцій і повноважень; мають свою форму, своє зовнішнє вираження [3, с. 82].

**Стан дослідження проблеми.** Загальним питанням публічного адміністрування, зокрема у сфері фізичної культури і спорту в Україні, присвятили свої 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. Коломоець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, 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. Сокурченко, І.Д. Пастух, І.М. Пахомов, В.В. Чумак, Р.В. Шаповал, О.С. Юнін та ін. Питання засади адміністративно-правові публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в працях попередників-адміністративістів

висвітлені фрагментарно, окремі питання залишилися без уваги, що підкреслює доцільність та актуальність наукового пошуку із вказаних питань.

**Метою статті** є дослідження адміністративно-правові засади публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту.

**Виклад основного матеріалу.** Тривалий час імперативний метод визначався основним методом адміністративного права, що на перший план виводило такі засоби, як заборони, зобов'язання (розпорядження) та засоби адміністративного примусу [4, с. 55]. Прикладом імперативного методу є заборона застосування спортсменами допінгових засобів. Субординація характеризує відносини регіональних спортивних федерацій із всесвітніми (наприклад, у футболі УЄФА певним чином підлегла ФІФА) і національних – із регіональними і всесвітніми (ФФУ підлегла УЄФА та ФІФА) [5, с. 148]. Однак, чи обмежується зміст поняття методів адміністративного права імперативними заборонами, зобов'язаннями (розпорядженнями) та засобами адміністративного примусу? Чи доцільно адміністративні методи управління характеризувати «підпорядкуванням волі керованого об'єкта волі управляючого суб'єкта за схемою «влада – підпорядкування» і поділяти на адміністративно-правові та адміністративно-організаційні методи? Адміністративно-правові своєю чергою розділені так: а) за юридичними ознаками – нормативні, індивідуальні (накази, вказівки, розпорядження, рішення); б) за формою вирішення – адміністративно-правові й адміністративно-організаційні; в) за способом впливу на об'єкт управління – ті, що зобов'язують виконати певні дії, ті, що уповноважують виконати зазначені дії, ті, що заохочують до виконання соціально-корисних дій, заборонні (обмежують виконання тих чи інших дій); г) за формою припису – категоричні (імперативні), делегуючі, рекомендаційні, диспозитивні [3, с. 82]. Якщо поділ методів на правові

та організаційні не викликає в нас зауважень, то позиція обмеження адміністративних методів підпорядкуванням, як ми вважаємо, потребує уточнення.

Уточнення зумовлене переглядом ролі адміністративного права в сучасному суспільстві на тлі зміни парадигми державного управління з орієнтацією на людину [6, с. 180], визначення її найвищою соціальною цінністю, метою публічного адміністрування – забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина на основі побудови партнерських відносин між владою і суспільством, мети функціонування публічної адміністрації – служіння суспільству, пріоритетної функції публічної адміністрації – сервісної. У контексті методів публічного адміністрування визначене вказує на підвищення ролі диспозитивного регулювання.

Усі методи правового регулювання пропонуються розділити на дві великі групи: централізоване, імперативне регулювання (метод субординації), за яким регулювання згори донизу здійснюється на власному примусі; децентралізоване, диспозитивне регулювання (метод координації) – правове регулювання здійснюється завдяки узгодженню договорів, прийняттю спільних актів, підтримці ініціативи знизу кількома органами державної влади. У такому поділі виявляється певна дихотомія між процесами централізації і децентралізації. Демократизація публічної влади саме і передбачає передачу владних повноважень від виконавчої гілки до самоврядних структур [3, с. 82]. Проте під час укладення адміністративних договорів, надання публічних сервісних послуг виникають диспозитивні правовідносини, за яких застосовуються уповноваження (дозвіл) та його різновиди: взаємодія, узгодження, координація, угода, адміністративний договір [4, с. 55]. Така характеристика методів правового регулювання та їхньої пріоритетності не може не відбитися на дослідженні методів публічного адміністрування [6, с. 180]. Однак при цьому доцільно розуміти, що метод правового регулювання та метод публічного адміністрування відрізняються [3, с. 82].

Вчений Ю. Д. Батан вважає, що є встановлення меж, в яких учасники суспільних відносин самостійно визначають правила взаємної поведінки, самостійно встановлюють взаємні права й обов'язки. Наприклад, метод укладення договору передбачає умови про додаткові гарантії та компенсації спортсменам і тренерам. Також це методи заохочення спортсменів

і тренерів, метод автономії та рівності сторін у процесі розгляду міжнародних спортивних спорів тощо [5, с. 148]. Отже, нині імперативний та диспозитивний методи характеризують публічне адміністрування у сферах фізичної культури та спорту, що пов'язано з розширенням трактування методу адміністративного права як імперативного та диспозитивного.

Науковець В.Р. Біла вважає, що сучасний етап розвитку науки адміністративного права характеризується пошуком нових інструментів, форм та методів діяльності публічної адміністрації, її взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Пожвавлення ролі останніх у прийнятті державницьких управлінських рішень, колегіальність як основа діяльності органів місцевого самоврядування та окремих новостворених органів виконавчої влади, впровадження нових стандартів врядування, в тому числі посилення ролі електронного врядування, зумовлюють виникнення нових видів правових форм публічного адміністрування [7, с. 94]. Провідну роль у розвитку форм і методів публічного адміністрування відіграє перенесення частини відносин у кіберпростір [6, с. 180].

Категорія кіберпростору нещодавно введена в категоріально-понятійний апарат науки адміністративного права України і трактується як середовище (віртуальний простір), яке уможливує здійснення комунікацій та/або реалізацію суспільних відносин, утворене в результаті функціонування сумісних (з'єднаних) комунікаційних систем та забезпечення електронних комунікацій із використанням мережі Інтернет та/або інших глобальних мереж передачі даних (п. 11 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 р. № 2163-VIII[7]), охоплюючи соціальну, технічну, телекомунікаційну, інформаційну, мережево-комп'ютерну складові частини. «Відкритий та вільний кіберпростір розширює свободу і можливості людей, збагачує суспільство, створює новий глобальний інтерактивний ринок ідей, досліджень та інновацій, стимулює відповідальну та ефективну роботу влади й активне залучення громадян до управління державою та вирішення питань місцевого значення, забезпечує публічність та прозорість влади, сприяє запобіганню корупції» [8, с. 174–176]. Як вказують Є.Д. Скулиш та Д.М. Прокоф'єва, «інформаційні технології охоплюють всі сфери суспільного розвитку, сприяючи вирішенню численних проблем – від створення нових форм спілкування громадян

до переведення на якісно новий рівень обороноздатності держави <...> глобальна інформаційна мережа Інтернет є основною складовою кіберпростору, який, однак, нею не вичерпується. У державних структурах, великих корпораціях та у відносно малих групах користувачів, члени яких мають достатню кваліфікацію, створюються власні локальні мережі комунікацій. Однак за рахунок використання загальних алгоритмів інформаційних технологій технічно можливим є доступ до вказаних мереж ззовні, а також їх об'єднання. Тобто можлива міграція в вказаних підпросторах, яка умовно дозволяє об'єднати їх під поняттям кіберпростору. Необхідно також брати до уваги автоматизацію управління в різних сферах та зростання чисельності точок доступу до Інтернету – так званих «хот-спотів», поширення яких, за оцінками спеціалістів, надалі викличе фактичну глобалізацію кіберпростору. Таким чином, слід констатувати, що розвиток інформаційних технологій, передусім Інтернет, призвів до того, що в умовах глобального інформаційного суспільства утворився ще один простір, який не є географічним у загальноприйнятому сенсі цього слова, однак повною мірою є міжнародним, так само, як це має місце щодо морського, повітряного та космічного просторів» [9, с. 28].

Розвиток кіберпростору як середовища комунікацій суб'єктів права базується на переході від суспільства індустріального до інформаційного [10, с. 88], що у сфері відносин влади та суспільства включає додаткові можливості публічного адміністрування через нові способи зв'язку за допомогою електронної ідентифікації, особистих кабінетів, надання адміністративних послуг онлайн. Означені приклади є частиною організації та функціонування електронного врядування, що його впровадження та розвиток забезпечують підвищення доступності, відкритості, прозорості публічного адміністрування [11, с. 69]. В.В. Марченко пропонує розрізнити вузьке та широке поняття електронного врядування. За визначенням науковця, в широкому трактуванні електронне врядування в органах виконавчої влади можна розуміти як систему взаємовідносин між органами виконавчої влади, фізичними та юридичними особами, іншими органами державної влади, яка будується на дво- чи багатосторонній взаємодії та широкому спектрі інформа-

ційно-комунікаційних технологій, апаратного та програмного забезпечення, достатніх для максимально повного, якісного і своєчасного деперсоналізованого та децентралізованого обслуговування сторін дистанційно в електронній формі чи в режимі реального часу (онлайн) із метою задоволення їхніх потреб і запитів, підвищення ефективності, прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади. У вузькому розумінні електронним врядуванням можна позначити специфічну форму і процес організації взаємовідносин між органами виконавчої влади, фізичними та юридичними особами, іншими органами державної влади, які орієнтовані на інтерактивне сервісне обслуговування сторін на основі застосування комплексу сучасних інноваційних технічних і технологічних засобів [12, с. 10–11; 11, с. 64]. С.Р. Водорезова доходить висновку, що інформаційні процеси стали необхідним атрибутом забезпечення діяльності органів влади. Важливою галуззю сучасної економіки розвинених країн стають інформаційні технології, індустрія інформаційних технологій є основою для побудови цифрової економіки, сприяє появі нових продуктів та сервісів, активно впливає на бізнес та суспільне життя [13, с. 32; 14, с. 122; 15, с. 95; 16, с. 111]. І у сферах фізичної культури та спорту вказані системоутворюючі елементи мають знайти втілення. У цьому аспекті доцільним є формування загальнодоступних електронних реєстрів сфери (матеріально-технічної бази, фізкультурно-спортивних послуг, спортсменів, тренерів тощо), а також перехід на електронний розподіл коштів на основі визначення рейтингів та попиту на види спорту, визнані в Україні.

**Висновки.** Враховуючи вищевикладене, доходимо висновку, що методи публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні нині розвиваються відповідно до змін, які характеризують розвиток публічного адміністрування у країні загалом за реформами децентралізації та дерегуляції, розвитку електронного врядування. У контексті форм це означає перерозподіл повноважень. Для методів публічного адміністрування, які включають імперативні та диспозитивні, зміни стосуються збагачення способів зв'язків суб'єктів, що переносяться в кіберпростір. І таке перенесення вимагає формування ресурсного забезпечення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Червякова О.В. Роль адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. С. 189–193.

2. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2016. 24 с.

3. Гук А.С. Адміністративні форми та методи публічного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 78–83.

4. Літовченко В.С. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання діяльності підприємств агропромислового комплексу України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. Вип. 2 (2). С. 54–57.

5. Батан Ю.Д. Перспективи формування міжнародного спортивного права як галузі міжнародного права. *XVI звітна студентська наукова конференція* : матеріали. Том 2, м. Одеса, 20 квіт. 2013 р. Одеса : Фенікс, 2013. С. 145–147.

6. Моргунов О.А. Методи публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту: сучасність та перспективи розвитку. *Юридичний бюлетень*. 2019. № 11. С. 178–183.

7. Біла В.Р. Види правових форм публічного адміністрування. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. № 4. С. 94–99.

8. Ліпкан В.А., Діордіца І.В. Національна система кібербезпеки як складова частина системи

забезпечення національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 174–180.

9. Скулиш Є.Д., Прокоф'єва Д.М. Безпека кіберпростору як елемент національної безпеки в умовах глобалізації інформаційних процесів. *Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні* : науково-технічний збірник. 2007. Вип. 2(15). С. 26–30.

10. Демедюк С.В., Марков В.В. Кіберполіція України. *Наше право*. 2015. № 6. С. 87–93.

11. Мезенцев А.В. Електронне урядування, електронна демократія підходить до визначень. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1. С. 64–69.

12. Марченко В.В. Адміністративно-правові засади електронного урядування в органах виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 401 с.

13. Водорезова С.Р. Правове регулювання господарських інформаційних відносин в Україні. *Право та інноваційне суспільство*. 2018. № 1. С. 32–38.

14. Волох О. Генезис електронного урядування в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 121–125.

15. Чумак В.В. Принципи діяльності поліції Грузії: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. Т. 1. № 15. С. 95–97.

16. Чумак В.В. Адміністративно-правові засади діяльності поліції Грузії, країн Балтії та України: порівняльний аналіз : монографія. Харків : Константа, 2019. 490 с.

### Моргунов О.А. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

У статті досліджено адміністративно-правові методи публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту. Підкреслено, що методи публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні нині розвиваються відповідно до змін, які характеризують розвиток публічного адміністрування у країні загалом за реформами децентралізації та дерегуляції, розвитку електронного врядування. Наголошено, що для методів публічного адміністрування, які включають імперативні та диспозитивні, зміни стосуються збагачення способів зв'язків суб'єктів, що переносяться в кіберпростір. Категорія кіберпростору нещодавно введена в категоріально-понятійний апарат науки адміністративного права України і трактується як середовище (віртуальний простір), яке надає можливості для здійснення комунікацій та/або реалізації суспільних відносин, утворене в результаті функціонування сумісних (з'єднаних) комунікаційних систем та забезпечення електронних комунікацій із використанням мережі Інтернет та/або інших глобальних мереж передачі даних, охоплюючи соціальну, технічну, телекомунікаційну, інформаційну, мережево-комп'ютерну складові частини. «Відкритий та вільний кіберпростір розширює свободу і можливості людей, збагачує суспільство, створює новий глобальний інтерактивний ринок ідей, досліджень та інновацій, стимулює відповідальну та ефективну роботу влади й активне залучення громадян до управління державою та вирішення питань місцевого значення, забезпечує публічність та прозорість влади, сприяє запобіганню корупції». Зроблено висновок, що методи публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні нині розвиваються відповідно змінам, які характеризують розвиток публічного адміністрування у країні загалом за реформами децентралізації та дерегуляції, розвитку електронного врядування. У контексті форм це означає перерозподіл повноважень. Для методів публічного адміністрування, які включають імперативні та диспозитивні, зміни стосуються збагачення способів зв'язків суб'єктів, що переносяться в кіберпростір. І таке перенесення вимагає формування ресурсного забезпечення.

**Ключові слова:** адміністративно-правові методи, фізична культура, спорт, публічне адміністрування, Україна.

**Morhunov O.A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS**

The article examines the administrative and legal methods of public administration in the field of physical culture and sports. It is emphasized that the methods of public administration of physical culture and sports in Ukraine today are developing in accordance with the changes that characterize the development of public administration in the country as a whole by reforms of decentralization and deregulation, e-government. It is emphasized that for the methods of public administration, which include imperative and dispositive, the changes concern the enrichment of the ways of communication of the subjects that are transferred to cyberspace. The category of cyberspace has recently been introduced into the categorical-conceptual apparatus of the science of administrative law of Ukraine and is treated as an environment (virtual space) that provides opportunities for communication and/or social relations, formed as a result of compatible (connected) communication systems and electronic communications using the Internet and/or other global data transmission networks, covering social, technical, telecommunications, information, network and computer components. "Open and free cyberspace expands the freedom and opportunities of people, enriches society, creates a new global interactive market of ideas, research and innovation, stimulates responsible and effective government and active involvement of citizens in governance and local issues, ensures publicity and transparency, helps prevent corruption". It is concluded that the methods of public administration of physical culture and sports in Ukraine today are developing in accordance with the changes that characterize the development of public administration in the country as a whole by reforms of decentralization and deregulation, e-government. In the context of forms, this means a redistribution of powers. For methods of public administration, which include imperative and dispositive, the changes concern the enrichment of the ways of communication of subjects that are transferred to cyberspace. And such a transfer requires the formation of resources.

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