

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-2.06>

## МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРИ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ: СУЧАСНІСТЬ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

**Моргунов Олександр Анатолійович,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ,  
м. Харків, Україна)

Метою статті є встановлення методів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту з урахуванням таких змін, як демократизація всіх сфер суспільного життя, децентралізація влади, розвиток електронного врядування, формування кіберпростору як нового середовища для реалізації та охорони адміністративних відносин. У статті встановлені методи публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту, враховуючи сучасні тенденції демократизації всіх сфер суспільного життя, децентралізації влади, розвитку електронного врядування, формування кіберпростору як нового середовища для реалізації та охорони адміністративних відносин. Наголошено, що метод державного управління містить у собі веління виконавчої влади, джерело його юридичної сили – підзаконна діяльність органів державного управління. Юридична сила і сфера дії методів управління прямо залежать від того органу, який їх застосовує. Метод правового регулювання виражається в нормативах, бо правове регулювання завжди нормативне. Методи державного управління в найтипівішому варіанті індивідуалізовані, тобто часто містяться в ненормативних (індивідуальних) правових актах, метод правового регулювання – функція адміністративного права. З'ясовано, що методи публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту ілюструють ті засоби та способи, які використовує чи застосовує суб'єкт адміністративного права задля виконання поставлених перед ним завдань. Зроблено висновок, що методи публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні сьогодні розвиваються відповідно до змін, які характеризують розвиток публічного адміністрування у країні в цілому за реформами децентралізації та дерегуляції, розвитку електронного врядування. У контексті формування кіберпростору питання способів публічного адміністрування, встановлення зв'язків суб'єктів адміністративних відносин набуває особливої актуальності, оскільки віртуальний простір як середовище реалізації правовідносин відрізняється від традиційних зв'язків у фізичному просторі і потребує зміни матеріально-технічної бази, кадрового та ресурсного забезпечення.

**Ключові слова:** методи публічного адміністрування, імперативний метод, диспозитивний метод, кіберпростір, способи комунікації суб'єктів адміністративного права.

**METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF PHYSICAL EDUCATION  
AND SPORTS: MODERNITY AND DEVELOPMENT PROSPECTS**

**Morhunov Oleksandr Anatoliiovych,**  
Candidate of Juridical Sciences, Associate  
Professor, Doctoral Candidate  
(Kharkiv National University of Internal  
Affairs, Kharkiv, Ukraine)

The purpose of the article is to establish methods of public administration of the spheres of physical culture and sports, taking into account such changes as democratization of all spheres of public life, decentralization of power, development of e-government, formation of cyberspace as a new environment for implementation and protection of administrative relations. The article describes the methods of public administration of physical culture and sports, taking into account current tendencies of democratization of all spheres of public life, decentralization of power, development of e-governance, formation of cyberspace as a new environment for implementation and protection of administrative relations. It is emphasized that the method of state administration contains the command of the executive power, the source of its legal force is the subordinate activity of the state administration bodies. The legal force and scope of management practices are directly dependent on the authority that applies them. The method of legal regulation is expressed in regulations, because legal regulation is always normative. The methods of public administration in the most liberal version are individualized, that is often contained in non-normative (individual) legal acts, the method of legal regulation is a function of administrative law. It has been found that the methods of public administration of the fields of physical culture and sports illustrate the means and methods used or applied by the subject of administrative law to fulfill the tasks assigned to him. It is concluded that the methods of public administration of physical culture and sports in Ukraine today are evolving in accordance with the changes that characterize the development of public administration in the country as a whole by the reforms of decentralization and deregulation, the development of e-governance. In the context of the formation of cyberspace the issue of public administration, the establishment of relations of subjects of administrative relations is of particular relevance, since virtual space as a medium for the implementation of legal relations is different from the traditional connections in physical space and requires a change in the material and technical base, personnel and resources.

**Key words:** public administration methods, imperative method, dispositive method, cyberspace, methods of communication of subjects of administrative law.

**Постановка проблеми.** Предмет та метод є тими основоположними категоріями, що дозволяють ідентифікувати галузі права, описують їх особливості, включаючи найважливіші характеристики та окреслюючи коло суспільних відносин, врегульованих нормами певної галузі, за допомогою конкретних способів, засобів, прийомів. Зміна принципів відносин влади та суспільства із проголошенням незалежності України, а також наступний європейський вибір зумовлюють необхідність перегляду та критичної оцінки методів адміністративного права та методів державного управління, яке сьогодні набуває рис публічності, децентралізації, дерегуляції. І такі зміни зумовлюються введенням до категоріально-понятійного апарату науки адміністративного права України поняття публічного адміністрування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми методів публічного адміністрування неодноразово досліджувалося науковцями, за основу написання даної

статті взято роботи таких вчених, як Ю.Д. Батан, С.Р. Водорезова, А.С. Гук, А.В. Мезенцев, В.С. Літовченко, І.П. Яковлев та інших.

**Невирішені раніше завдання.** У радянський період адміністративне право пов'язувалося з імперативним методом правового регулювання, використання якого здійснювалося у фізичному просторі. Сьогодні демократизація усіх сфер суспільного життя, децентралізація влади, розвиток електронного врядування вказують на доцільність перегляду питань методів публічного адміністрування, враховуючи не тільки означені концепції, але і формування кіберпростору як нового середовища для реалізації та охорони адміністративних відносин.

**Метою** даної статті є встановлення методів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту, враховуючи такі зміни, як демократизація усіх сфер суспільного життя, децентралізація влади, розвиток електронного врядування, формування кіберпростору як нового середовища для реалізації та охорони адміністративних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** 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 [1, с. 14]. Адміністративні методи публічного врядування, вважає А.С. Гук, слід розглядати як способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти. Вони мають низку притаманних ознак: існує можливість 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 [2, с. 82].

Досить довгий час імперативний метод визначався основним методом адміністративного права, що на перший план виводило такі засоби, як заборони, зобов'язання (розпорядження) та засоби адміністративно примусу [3, 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) [4, с. 148]. Однак чи обмежується зміст поняття методів адміністративного права імперативними заборонами, зобов'язаннями (розпорядженнями) та засобами адміністративно примусу? Чи доцільно адміністративні методи управління характеризувати «підпорядкуванням волі керованого об'єкта волі управляючого суб'єкта за схемою «влада – підпорядкування»? [2, с. 82]. Адміністративно-правові методи поділяють на: а) за юридичними ознаками – на нормативні, індивідуальні (накази, вказівки, розпорядження, рішення); б) за способом впливу на об'єкт управління – на ті, що зобов'язують виконати певні дії, уповноважують виконати зазначені дії, заохочувальні до виконання соціально-корисних дій, заборонні (обмежуючі) щодо виконання тих чи інших дій; в) за формою припису – на категоричні (імперативні), делегуючі, рекомендаційні, диспозитивні» [2, с. 82]. Якщо поділ адміністративно-правових методів за вказаними підгрупами 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, визначенням її найвищою соціальною цінністю, метою публічного адміністрування – забезпеченням прав, свобод та інтересів людини і громадянина на основі побудови

партнерських відносин між владою і суспільством, метою функціонування публічної адміністрації – служінням суспільству, пріоритетною функцією публічної адміністрації – сервісної. У контексті методів публічного адміністрування визначене вказує на підвищення ролі диспозитивного регулювання.

Усі методи правового регулювання пропонується розділити на дві великі групи: централізоване, імперативне регулювання (метод субординації), за яким регулювання згори до низу здійснюється на власному примусі; децентралізоване, диспозитивне регулювання (метод координації), правове регулювання здійснюється завдяки узгодженню, договорам, прийняттю спільних актів, підтримці ініціативи знизу декількома 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 [2, с. 82]. Проте під час укладення адміністративних договорів, надання публічних сервісних послуг виникають диспозитивні правовідносини, за яких застосовується уповноваження (дозвіл) та його різновиди: взаємодія, узгодження, координація, угода, адміністративний договір [3, с. 55]. Така характеристика методів правового регулювання та їх пріоритетності не може не відбитися в дослідженні методів публічного адміністрування. Однак при цьому доцільно розуміти, що метод правового регулювання та метод публічного адміністрування відрізняються.

Про це стверджує А.С. Гук. Науковець доходить висновку, що «за головними характеристиками метод управління є засобом цілеспрямованого керуючого впливу. Дана обставина зближує його з методом правового регулювання суспільних відносин. Проте цілком очевидно, що це різні правові явища. Відмінності між ними такі: метод правового регулювання містить у собі веління законодавчої влади. Єдине джерело закладеної в ньому юридичної сили – норми законів; воно рівнозначно поширюється на всіх учасників суспільних відносин, у тому числі й на органи державного управління вищих рівнів. Метод державного управління містить у собі веління виконавчої влади, джерело його юридичної сили – підзаконна діяльність органів державного управління. Юридична сила і сфера дії методів управління прямо залежать від того органу, який їх застосовує. Метод правового регулювання виражається в нормативах, бо правове регулювання завжди нормативне. Методи державного управління в найтипівішому варіанті індивідуалізовані, тобто часто містяться в ненормативних (індивідуальних) правових актах, метод правового регулювання – функція адміністративного права. Метод управління – функція суб'єкта адміністративного права, причому не кожного, а тільки того, який одночасно є й суб'єктом державного управління» [2, с. 82].

Повертаючись до диспозитивного методу публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту, його проявленню, як вважає Ю.Д. Батан, є встановлення меж, в яких учасники суспільних відносин самостійно визначають правила взаємної поведінки, самостійно встановлюють взаємні права й обов'язки. Наприклад, метод укладення договору, що передбачає умови про додаткові гарантії та компенсації спортсменам і тренерам. Також методи заохочення спортсменів і тренерів, метод автономії та рівності сторін під час розгляду міжнародних спортивних спорів тощо [4, с. 148]. Отже, сьогодні 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.

Говорячи про методи публічного адміністрування, не можна залишити поза увагою питання способів комунікації суб'єктів, арсенал яких сьогодні значно розширюється за рахунок перенесення частини відносин у кіберпростір. Відповідна категорія 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 (п. 11 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII [5]), 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» [6, с. 174–176].

Розвиток кіберпростору як середовища комунікацій суб'єктів права базується на переході від суспільства індустріального до інформаційного [7, с. 88], що у сфері відносин влади та суспільства означає додаткові можливості публічного адміністрування через нові способи зв'язку за допомогою електронної ідентифікації, особистих кабінетів, надання адміністративних послуг он-лайн. Означені приклади є частиною організації та функціонування електронного врядування. Його впровадження та розвиток забезпечують підвищення доступності, відкритість, прозорість публічного адміністрування.

Електронне врядування, доходить висновку А.В. Мезенцев, – це новітня інтерактивна система державного управління, в основі якої закладені принципи відкритості, прозорості та підзвітності і яка за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій забезпечує ефективну взаємодію громадян, неурядових організацій з органами державної влади. Науковець вважає, що використання інформаційно-комунікаційних технологій розширює можливості органів влади оперативного доводити власні рішення до широких верств населення, отримувати якісний зворотний зв'язок від громадян, а громадяни мають можливість брати участь у політичному процесі, зокрема, через підвищення рівня їхньої поінформованості щодо актуальних проблем, діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також пропонувати альтернативні шляхи вирішення тих або інших проблем, отримувати якісні послуги [8, с. 64, 69]. 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 [9, с. 32].

На нормативному рівні системоутворюючими елементами електронного урядування визначено такі: 1) систему електронної взаємодії органів виконавчої влади; 2) єдиний інформаційний веб-ресурс звернень громадян до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 3) систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів; 4) єдиний державний веб-портал відкритих даних; 5) Єдиний державний веб-портал адміністративних послуг; 6) автоматизовану систему «Єдине вікно подання електронної звітності» [10, с. 122]. І у сферах фізичної культури та спорту вказані системо-утворюючі елементи повинні знайти втілення. У цьому аспекті доцільним є формування електронних загальнодоступних 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, визнаних в Україні.

**Висновки.** Методи публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту ілюструють ті засоби та способи, які використовує чи застосовує суб'єкт адміністративного права задля виконання поставлених перед ним завдань.

Методи публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні сьогодні розвиваються відповідно до змін, які характеризують розвиток публічного адміністрування у країні в цілому за реформами децентралізації та дерегуляції, розвитку електронного урядування. У контексті формування кіберпростору питання способів публічного адміністрування, встановлення зв'язків суб'єктів адміністративних відносин набуває особливої актуальності, оскільки віртуальний простір як середовище реалізації правовідносин відрізняється від традиційних зв'язків у фізичному просторі і потребує зміни матеріально-технічної бази, кадрового та ресурсного забезпечення.

### Список використаних джерел:

1. 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.
2. Гук А.С. *Адміністративні форми та методи публічного урядування. Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 78–83.
3. Літовченко В.С. *Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання діяльності підприємств агропромислового комплексу України*. *Науковий вісник Херсонського державного університету* : зб. наук. пр. Херсон. Серія, *Юридичні науки*. 2016. Вип. 2(2). С. 54–57.
4. 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 : Видавництво «Фенікс», 2013. С. 145–147.
5. *Про основні засади забезпечення кібербезпеки України* : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017 р. № 91. С. 31.
6. 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.
7. Демедюк С.В., Марков В.В. *Кіберполіція України*. *Наше право*. 2015. № 6. С. 87–93.
8. Мезенцев А.В. *Електронне урядування, електронна демократія – підходи до визначень*. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 1. С. 64–69.
9. Водорезова С.Р. *Правове регулювання господарських інформаційних відносин в Україні*. *Право та інноваційне суспільство*. 2018. № 1. С. 32–38.
10. Волох О.К. *Генезис електронного урядування в Україні*. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 121–125.