

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****Апаров А.М.,***доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри права та методики викладання правознавства
Сумського державного педагогічного університету імені А.С.Макаренка*

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2020.2.11>**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСІВ
У СФЕРІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПОРТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН**

У статті змістовно відображена спроба здійснення юридичного аналізу ключових адміністративно-правових аспектів регулювання спортивних правовідносин та окремих напрямків розвитку відповідного виду правового регулювання.

Досліджуваному питанню присвячується значна увага правників. Однак зазвичай їхні думки з цього приводу мають звужений характер, адже пов'язані з обґрунтуванням того чи іншого підходу, що свідчить про відсутність комплексності юридичного погляду. Тому розглядуване питання потребує свого додаткового дослідження.

Сьогодні не викликає заперечень тезис про те, що галузь адміністративного права взаємопов'язана зі сферою правового регулювання суспільних відносин у площині адміністративно-правового забезпечення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування належного й необхідного рівня реалізації, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних й юридичних осіб у виконавчо-розпорядчій (адміністративно-управлінській) сфері відносин, а також стосовно процесу державного та самоврядного управління сферами соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку.

Правові механізми та конструкції регулювання суспільних відносин особливими видами правових норм – нормами адміністративного права сформувався об'єктивно. У подальшому склалася відповідна практика використання та застосування адміністративно-правових норм у різних сферах життєдіяльності суспільства, а також практика реалізації юрисдикційних та неюрисдикційних способів і засобів захисту порушених прав, свобод та інтересів у відповідній сфері.

Відомо, що характер адміністративно-правових конструкцій, механізмів та норм виявляється в універсальності, що надає змогу відповідним правовим елементам, наділеним спеціальним і особливим характером правового регулювання й застосування, мати свій вплив на суспільні відносини, що не є суто адміністративними у своїй природі. Із цього приводу слід відзначити, що в інших галузях права такі випадки окреслюються, як правило, в межах комплексної природи відповідних

галузевих утворень. Так чи інакше, а відповідні універсальні по відношенню до адміністративної галузі регулювання правові механізми та конструкції запозичуються саме з відповідної адміністративно-правової галузі правових утворень. Відтак, застосовуючись в означений спосіб в рамках неадміністративно-правових суспільних відносин, відповідні адміністративно-правові елементи виявляють свій характер універсальності та при цьому задають особливий характер конструкціям та механізмам інших галузей права, в яких вони знаходять своє застосування, що надає комплексного режиму та характеру правової природи цим відповідним галузям правового регулювання. Як приклад останніх слід вказати спортивне право як комплексну галузь права.

Зважаючи на вказане, наразі достатньо підстав стверджувати, що низка адміністративно-правових конструкцій та механізмів універсального характеру з об'єктивною необхідністю застосовуються в інших галузях правових утворень, тим самим компонуючи їх комплексний характер, спрямовуючись в кінцевому підсумку на забезпечення ефективного регулювання суспільних відносин.

Не є виключенням з вказаного правила і галузь спортивних суспільних відносин, де різнофункціональні управлінські процеси набувають своїх особливостей внаслідок специфіки перебігу та розвитку спортивних процесів. Видається досить корисним оглянути загальні правові тенденції порушеного питання, особливо у світлі відсутності єдності поглядів на відповідні питання в юридичній науці та практиці, а також із точки зору забезпечення об'єктивності в правових поглядах та розуміннях в означеній сфері регулювання суспільних відносин нормами права та закону.

У сучасних умовах розвитку нашої держави цілком із повною упевненістю можна стверджувати, що державне, владне, управлінське регулювання спортивних процесів залишається вагомим та необхідним. Об'єктивними аргументами на користь зазначеного твердження можуть слугувати такі тенденції сучасного стану спортивної сфери, як недостатня нормативна врегульованість спортивних правовідносин в окремих площинах.

Так чи інакше, доводиться констатувати те, що процес функціонування сфери спортивних відносин в сучасних умовах взагалі не можна уявити без її упорядкування шляхом організації, управління та регулювання, адже дисциплінованість та упорядкованість являються невід'ємними принципами сфери спорту в цілому. При цьому слід відзначити, що вагома роль у цьому питанні відводиться державі, яка взяла на себе зобов'язання забезпечити охорону і захист інтересів людини, у т.ч. у сфері спорту та забезпечення належних умов для збереження та покращення стану здоров'я нації. Зазначене стало підставою для формування тісного взаємозв'язку між спортивними відносинами та правовими нормами таких галузей права як цивільне, трудове, адміністративне та інші.

Відповідним чином, спортивні процеси різного характеру, як і суспільні спортивні відносини в цілому, з метою забезпечення належності рівня своєї упорядкованості зазнали та зазнають свого управлінського впливу зі сторони держави та її органів. Вказані тенденції у площині права виявляються у нормативному та адміністративно-управлінському управлінні (регулюванні). Розглянемо це питання докладніше.

Очевидно, що категорія публічного управління (регулювання) спортивною сферою суспільних відносин має адміністративно-правові корені. Не вдаючись до огляду змісту дискусій щодо неоднозначності поглядів на окремі категорії адміністративного права (управління, адміністрування, регулювання, організація тощо), відзначимо, що поняття публічного спортивного регулювання варто розглядати як більш вузьку категорію, яка у своїй сутності є елементом (видом, правовою формою тощо) публічного управління спортивною сферою (в даному випадку у широкому його розумінні).

Розглядаючи питання правового регулювання спортивної сфери, під таким слід розуміти здійснення процесів нормотворення (встановлення правил/умов функціонування сфери спортивних правовідносин) й контролю (за дотриманням встановлених правил/умов сфери спорту), а також застосування відповідальності за порушення правил і норм, встановлених у сфері спортивних правовідносин.

Однак, спадає на думку те, що функції та роль держави й інституцій місцевого самоврядування у сфері спорту значно ширші, ніж окреслені. У своїй сутності вони зводяться взагалі до процесу владного впливу, що здійснюється органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері спорту та спортивної інфраструктури з метою реалізації і захисту інтересів суб'єктів спортивного права. Саме такий процес слід визначити як «управління сферою спорту».

Окремо слід виділити категорію державної спортивної політики, під якою, на нашу думку, слід розуміти свого роду «надбудову» над державним регулюванням сфери спорту, оскільки вона визначає базові засади та напрямки функціонування й розвитку спортивної сфери. Під таким кутом зору, вона є свого роду «принципами» чи «механізмом», який

визначає базові засади та умови, правовий режим та інші питання здійснення публічного управління сферою суспільних правовідносин.

Отже, за своїми змістовними навантаженнями під поняттям регулювання та управління спортивними відносинами слід розуміти адміністративно-управлінського характеру діяльність у сфері спорту, що здійснюється державними, муніципальними, приватними та іншими уповноваженими на це органами й установами у формі різних правових, організаційних та фінансово-економічних регулюючих та управлінських заходів з метою оптимального узгодження між собою різногалузових інтересів, забезпечення їх охорони та захисту, а також із метою вирішення різних оперативних спортивних питань. Причому зміст і характер публічного управління та регулювання сфери спорту, а також характер засобів, механізмів і правового режиму відповідного регулювання визначається на основі засад і змісту державної спортивної політики як свого роду основи для публічного регулювання спортивних правовідносин, оскільки вона визначає базові засади, напрями, засоби й механізми організації та здійснення діяльності у сфері спорту, які, в свою чергу, є тими правовими інструментами, за допомогою яких і досягаються стратегічні й тактичні цілі та завдання державної спортивної політики, реалізуються спортивні прогнози та плани розвитку.

У процесі осмислення поняття регулювання спортивних правовідносин слід виходити з того, що таке є окремою формою публічного управління спортивною сферою (чи публічного регулювання спортивних правовідносин у широкому розумінні) та передбачає у своєму змісті реалізацію уповноваженими суб'єктами державної та муніципальної влади, іншими уповноваженими суб'єктами низки правових, організаційних та фінансово-економічних заходів впливу на поведінку суб'єктів, які організують та здійснюють діяльність у сфері спорту, з метою оптимального узгодження між собою публічних і приватних інтересів, а також забезпечення їх охорони та захисту.

Отже, управління та регулювання спортивних явищ і процесів передбачає у своєму арсеналі низку правових засобів та механізмів адміністративно-правового характеру. Зокрема, якщо йдеться про категорію суто державного чи муніципального регулювання спортивних правовідносин, то слід згадати про такі правові, організаційні та фінансово-економічні засоби регулювання, як розробка та прийняття нормативно-правових актів регулювання спортивних відносин (сутність якого зводиться до діяльності уповноважених органів державної та муніципальної влади, що спрямована на розробку та впровадження (прийняття) нормативно-правових актів, що містять правові норми, скеровані на регламентацію спортивних відносин), створення програм розвитку спорту, державне замовлення, ліцензування, патентування, технічне регулювання, застосування нормативів та лімітів, надання інвестиційних, податкових та інших пільг, дотації, компенсації тощо.

Поряд із регулюванням сфери спорту до системи публічного управління спортивними правовідносинами також належать такі форми управління, як управління поточними справами у сфері спорту, а також нагляд (контроль) у сфері спорту, щодо яких відзначимо наступне.

Управління поточними справами у сфері спорту зводиться до здійснення внутрішніх організаційних і адміністративно-управлінських процесів у суб'єктах спортивних правовідносин, що є юридичними особами, на основі права власності суб'єктів управління поточними справами щодо відповідних суб'єктів спорту або ж на основі корпоративних прав відповідних суб'єктів управління поточними справами з метою вирішення оперативних питань різного характеру, що в кінцевому підсумку спрямовується на досягнення цілей спортивної діяльності. Варто підкреслити, що подібним чином у спортивному праві вирішується питання управління поточними справами в державному, комунальному та приватному секторах.

Тепер, що стосується нагляду (контролю) у сфері спорту як окремої правової форми публічного управління спортивними правовідносинами. Сутність такого відповідно полягає у здійсненні нагляду (спостереження, моніторингу тощо) за сферою спорту в цілому та поведінкою й діяльністю суб'єктів спортивного права, зокрема з метою забезпечення законності й встановленого у спортивній сфері правового спортивного порядку та належного рівня дисциплінованості поведінки її суб'єктів шляхом визначення рівня відповідності поведінки суб'єктів спортивних правовідносин встановленим вимогам законодавства, виявлення правопорушень та застосування у зв'язку із цим заходів юридичної та іншої відповідальності.

Відзначимо, що управління спортивною сферою за своєю природою є видом соціального управління як виду управління взагалі, яке здійснюється уповноваженими суб'єктами через правові нормативно створені апарат та механізми регулювання.

Ураховуючи нормативні положення чинного законодавства України у сфері регулювання спортивних правовідносин, зазначимо, що основними принципами державного управління у сфері фізичної культури і спорту є:

1) принцип визнання фізичної культури і спорту як пріоритетного напрямку гуманітарної політики держави; визнання фізичної культури як важливого чинника всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя;

2) принцип визнання спорту як важливого чинника досягнення фізичної та духовної досконалості людини, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного міжнародного іміджу держави;

3) принцип забезпечення гуманістичної спрямованості та пріоритету загальнолюдських цінностей, справедливості, взаємної поваги та гендерної рівності;

4) принцип гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту;

5) принцип забезпечення безпеки життя та здоров'я осіб, які займаються фізичною культурою

і спортом, учасників та глядачів спортивних і фізкультурно-оздоровчих заходів;

6) принцип сприяння безперервності та послідовності занять фізичною культурою і спортом громадян різних вікових груп;

7) принцип утвердження етичних та моральних цінностей фізичної культури і спорту;

8) принцип створення умов для соціального та правового захисту громадян у сфері фізичної культури і спорту;

9) принцип забезпечення підтримки громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості;

10) принцип забезпечення різноманітності, високої якості та доступності фізкультурно-спортивних послуг для громадян; забезпечення умов для підтримки напрямів фізичної культури і спорту;

11) принцип забезпечення доступу інвалідів до спортивних споруд;

12) принцип заохочення благодійної діяльності у сфері фізичної культури і спорту;

13) принцип орієнтування на сучасні міжнародні стандарти у сфері фізичної культури і спорту, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у цій сфері.

Основною метою публічного управління фізкультурно-оздоровчою та спортивною діяльністю є реалізація та захисту прав і законних інтересів відповідних суб'єктів цієї діяльності з метою забезпечення гармонійного, передусім фізичного, розвитку та ведення здорового способу життя громадянами України та іншими особами, спрямованого забезпечення на виявлення та уніфіковане порівняння досягнень людей у фізичній, інтелектуальній та іншій підготовленостях шляхом проведення фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів та забезпечення відповідної підготовки до них, згідно із встановленими вимогами. При цьому здійснення відповідних адміністративно-управлінських процесів регулювання спортивної сфери спрямовується на досягнення оптимального балансу інтересів суб'єктів спортивних відносин.

Окрім загальних правових засобів та механізмів регулювання спортивних правовідносин, у сфері спорту застосовуються також спеціальні, що характерні суто сфері спортивних відносин. Такі, зокрема, можна віднайти в положеннях Закону України «Про фізичну культуру і спорт» № 3808 від 24 грудня 1993 року [1] та низці інших актів, як приклад, в Указі Президента України від 28 вересня 2004 року № 1148/2004 «Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту» [2]. Так, до спеціальних засобів державного регулювання у сфері фізичної культури і спорту належать: формування державної політики у сфері фізичної культури і спорту; розроблення та реалізація концепції сімейного активного дозвілля; удосконалення системи фізичного виховання у закладах дошкільної, загальноосвітньої, професійно-технічної та вищої освіти; реформування системи фізичної підготовки та масового спорту на підприємствах, в установах та організаціях.

Крім того, низку інших засобів публічного управління та регулювання у сфері спорту можна віднайти й в інших актах чинного законодавства, зокрема у площині застосування в окремих сферах та питаннях спорту. Приміром, спеціальні засоби спортивної метрології (спортивна стандартизація, метрологічний контроль тощо), засоби спортивної медицини (антидопінгова політика, допінговий контроль, процедури розслідувань нещасних випадків у спорті) тощо.

Отже, під поняттям регулювання та управління спортивними відносинами слід розуміти адміністративно-управлінського характеру діяльність у сфері спорту, що здійснюється державними, муніципальними, приватними та іншими уповноваженими на це органами й установами у формі різних правових, організаційних та фінансово-економічних регулюючих та управлінських заходів з метою оптимального узгодження між собою різногалузевих інтересів, забезпечення їх охорони та захисту, а також із метою вирішення різних оперативних спортивних питань.

Зміст і характер публічного управління та регулювання сфери спорту, а також характер засобів,

механізмів і правового режиму відповідного регулювання визначається на основі засад і змісту державної спортивної політики.

Управління та регулювання спортивних явищ і процесів передбачає у своєму арсеналі низку правових засобів та механізмів адміністративно-правового характеру. Так чи інакше, до системи адміністративно-правового управління у сфері спорту слід віднести такі форми, як регулювання сфери спорту, управління поточними справами у сфері спорту та господарський нагляд (контроль) у сфері спорту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України «Про фізичну культуру і спорт»: станом на 10.05.2020 р. / Верховна рада України від 24.12.1993 р. № 3808. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12> (дата звернення: 10.05.2020).

2. Указ «Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту»: станом на 10.05.2020 р. / Президент України від 28.09.2004 р. № 1148/2004. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1148/2004> (дата звернення: 10.05.2020).

Апаров А.М. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСІВ У СФЕРІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПОРТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У даній роботі змістовно відображена спроба здійснення юридичного аналізу ключових адміністративно-правових аспектів регулювання спортивних правовідносин із тих об'єктивних причин, що думки правників із приводу порушеного питання мають звужений характер, адже пов'язані з обґрунтуванням того чи іншого підходу, що свідчить про відсутність комплексності юридичного погляду.

Відомо, що з об'єктивних причин сформувалися правові механізми та конструкції регулювання суспільних відносин особливими видами правових норм – нормами адміністративного права. Як наслідок, склалася практика використання та застосування адміністративно-правових норм у різних сферах життєдіяльності суспільства. Не є виключенням з указанного правила і галузь спортивних суспільних відносин, де різнофункціональні управлінські процеси набувають своїх особливостей унаслідок специфіки перебування та розвитку спортивних процесів.

Відповідно, в роботі розглянуті загальні правові тенденції означеного питання. Зокрема, обґрунтовано розуміння адміністративно-правового регулювання та управління спортивними відносинами як адміністративно-управлінського характеру діяльності у сфері спорту, що здійснюється державними, муніципальними, приватними та іншими уповноваженими на це органами й установами у формі різних правових, організаційних та фінансово-економічних регулюючих та управлінських заходів із метою оптимального узгодження між собою різногалузевих інтересів, забезпечення їх охорони та захисту, а також із метою вирішення різних оперативних спортивних питань. Також розглянуто питання, що стосуються змісту державної спортивної політики та окремих правових засобів та механізмів адміністративно-правового характеру, у т.ч. такі форми адміністративно-правового управління у сфері спорту, як регулювання сфери спорту, управління поточними справами у сфері спорту та господарський нагляд (контроль) у сфері спорту.

Ключові слова: адміністративне право, регулювання, спортивні відносини, управління, контроль, нагляд.

Aparov A.M. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF PROVIDING MANAGEMENT PROCESSES IN THE FIELD OF LEGAL REGULATION OF SPORTS LEGAL RELATIONS

This work substantially reflects the attempt to conduct a legal analysis of key administrative and legal aspects of the regulation of sports relations for the objective reasons that the opinions of lawyers on the issue are narrow, because they are related to the justification of a particular approach, indicating the lack of complexity of the legal view.

It is known that for objective reasons, they were formed legal mechanisms and structures for regulating public relations by special types of legal norms – the rules of administrative law. As a result, there is a practice of using and applying administrative and legal norms in various spheres of society. Is no exception to this rule is the branch of sports relations, where multifunctional management processes acquire their features due to the specifics of the course and development of sports processes.

Accordingly, the work considers the general legal trends of this issue. In particular, the understanding of administrative and legal regulation and management of sports relations as an administrative and managerial activity in the field of sports out by state, municipal and other authorized bodies and institutions in the form of various legal, organizational and financial-economic regulatory and administrative measures in order to optimally reconcile public and private interests, ensure their protection and defense, as well as to address various operational sports issues. The article also considers issues related to the content of state sports policy and certain legal means and mechanisms of

administrative and legal nature, including such forms of administrative and legal management in the field of sports as regulation of sphere of sports, management of current affairs in the field of sports and supervision (control) in the field of sports.

Management of current affairs in the field of sports is reduced to the implementation of internal organizational and administrative processes in the subjects of sports relations, which are legal entities, on the basis of ownership of the subjects of current affairs in relation to relevant sports entities or on the basis of corporate rights relevant actors in the management of current affairs in order to address operational issues of various kinds, which ultimately aims to achieve the goals of sports activities.

The essence of supervision (control) in the field of sports is to supervise (observation, monitoring, etc.) in the field of sports in general and the behavior and activities of sports subjects, in particular to ensure legality and established in the field of sports legal sports order and appropriate level of discipline behavior of its subjects by determining the level of compliance of the behavior of the subjects of sports relations with the established requirements of the legislation, detection of offenses and application in this regard legal and other responsibilities.

The general legal tendencies of the specified questions are considered in the work. However, they also need further research.

Key words: administrative law, regulation, sports relations, management, control, supervision.