

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ, ГЕНЕЗА ТА СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN UKRAINE: CONCEPT, GENESIS AND SYSTEM OF PRINCIPLES

Геллер Є.Б., к.ю.н.

У статті здійснено науково-теоретичне осмислення організаційно-правових засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в Україні як фундаментальних вихідних положень, що визначають спрямованість, зміст і межі діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Обґрунтовано методологічний підхід, відповідно до якого категорії «засади» та «принципи» застосовуються як синонімічні для позначення сукупності закономірностей і керівних ідей, які відображають об'єктивні тенденції суспільного розвитку та набувають нормативного закріплення. Проаналізовано стан наукової розробки проблеми та встановлено, що наявні доктринальні напрацювання з теорії держави і права, адміністративного права, державного управління й галузевих досліджень у сфері спорту мають переважно фрагментарний характер, тоді як комплексна адміністративно-правова концепція засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту потребує подальшої розробки. Показано взаємозв'язок засад публічного адміністрування із принципами адміністративного права та обґрунтовано некоректність їх отождолення з принципами державного управління, попри історичну зумовленість такого підходу в попередніх доктринальних моделях. Наголошено на необхідності критичного переосмислення переліку та змісту засад з урахуванням трансформацій державотворчих пріоритетів після набуття Україною незалежності, демократизації публічної влади, зміщення акцентів у бік верховенства права, соціальної спрямованості та євроінтеграційного курсу. За результатами дослідження запропоновано авторське визначення засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту як системи основоположних вимог, обов'язкових для дотримання суб'єктами владних повноважень при реалізації публічно-адміністративних функцій. Сформульовано системний перелік ключових принципів, серед яких: пріоритет прав і свобод людини, плюралістична організація управління, паритетність суб'єктів, децентралізація, відкритість і прозорість, взаємодія з органами влади та інститутами громадянського суспільства, результативність, професіоналізм, фінансова спроможність, участь громадськості, верховенство права і законність, підзвітність та відповідальність, недискримінація, своєчасність управлінських дій. Зроблено висновок про те, що зазначені засади мають слугувати нормативно-ціннісним орієнтиром для вдосконалення організаційних моделей управління, забезпечення доступності публічних послуг і підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту.

Ключові слова: публічне адміністрування, фізична культура і спорт, організаційно-правові засади, принципи адміністративного права, децентралізація, прозорість, підзвітність і відповідальність.

The article provides a scientific and theoretical understanding of the organizational and legal principles of public administration in the field of physical culture and sports in Ukraine as fundamental starting points that determine the direction, content and boundaries of the activities of public administration entities. The methodological approach is substantiated, according to which the categories of "principles" and "principles" are used as synonyms to denote a set of laws and guiding ideas that reflect objective trends in social development and acquire regulatory consolidation. The state of scientific development of the problem is analyzed and it is established that the existing doctrinal developments in the theory of state and law, administrative law, public administration and sectoral research in the field of sports are mainly fragmentary, while the complex administrative and legal concept of the principles of public administration in the field of physical culture and sports requires further development. The relationship between the principles of public administration and the principles of administrative law is shown and the incorrectness of their identification with the principles of public administration is substantiated, despite the historical conditioning of such an approach in previous doctrinal models. The need for a critical rethinking of the list and content of the principles is emphasized, taking into account the transformations of state-building priorities after Ukraine gained independence, the democratization of public power, the shift in emphasis towards the rule of law, social orientation and the European integration course. Based on the results of the study, the author's definition of the principles of public administration in the field of physical culture and sports is proposed as a system of fundamental requirements that are mandatory for compliance by subjects of power when implementing public administrative functions. A systematic list of key principles has been formulated, including: the priority of human rights and freedoms, pluralistic organization of management, parity of subjects, decentralization, openness and transparency, interaction with government bodies and civil society institutions, effectiveness, professionalism, financial capacity, public participation, the rule of law and legality, accountability and responsibility, non-discrimination, timeliness of management actions. It is concluded that these principles should serve as a normative and value guideline for improving organizational models of management, ensuring the availability of public services and increasing the effectiveness of the implementation of state policy in the field of physical culture and sports.

Key words: public administration, physical culture and sports, organizational and legal principles, principles of administrative law, decentralization, transparency, accountability and responsibility.

Постановка проблеми. Існує необхідність дослідження організаційно-правових засад публічного адміністрування у сферах фізичної культури і спорту як базових начал, фундаменту та вихідних положень, що визначають спрямованість і зміст відповідної діяльності [1, с. 57]. У правничій науці, як зазначає Н. І. Дідик, утвердився підхід, відповідно до якого засади розглядаються як керівні положення та теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності суспільного розвитку й отримують нормативне закріплення у праві. За такого розуміння засади постають результатом узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загаль-

них рис та характерних ознак, які й зумовлюють зміст певної діяльності. Отже, саме об'єктивна реальність виступає джерелом формування принципів [2, с. 93].

Відразу підкреслимо, що в межах цієї статті буде використано підхід, згідно з яким поняття «засади» та «принципи» застосовуються як синонімічні для позначення одного й того самого явища правової дійсності, а саме: сукупності закономірностей і вихідних положень, що становлять основу формування та подальшого розвитку відповідного явища, з яким ці категорії співвідносяться.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика організаційно-правових засад публічного адміністрування

у сфері фізичної культури і спорту перебуває на перетині кількох наукових напрямів: теорії держави і права, адміністративного права, науки державного управління, а також галузевих досліджень у сфері фізичної культури і спорту. Така міждисциплінарність зумовлює фрагментарний характер наукових напрацювань і водночас свідчить про відсутність комплексної адміністративно-правової концепції публічного адміністрування у зазначеній сфері. У працях з теорії держави і права засади (принципи) розглядаються як фундаментальні ідеї та вихідні положення, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства і права та визначають спрямованість правового регулювання. У межах цього підходу сформовано загальнотеоретичні уявлення про природу принципів, їх системність, взаємозв'язок і нормативне закріплення, що слугує методологічною основою для галузевих досліджень.

В адміністративно-правовій доктрині значну увагу приділено принципам адміністративного права, принципам державного управління та принципам публічного адміністрування. Зокрема, у працях О. Ф. Андрійко, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Т. О. Коломєць, Н. І. Дідик, Н. О. Максименцевої, Н. М. Рудік та інших учених обґрунтовано сутність принципів адміністративного права, їх місце у системі галузі, взаємозв'язок із нормами права, а також роль у формуванні та реалізації публічно-управлінських відносин. У цих дослідженнях простежується еволюція наукових підходів від отождолення принципів адміністративного права з принципами державного управління до їх розмежування в умовах становлення концепції публічного адміністрування.

Окрему групу становлять праці, присвячені принципам державного управління та реформуванню системи публічної влади в Україні, у яких акцент зроблено на демократизації управлінських процесів, децентралізації, підзвітності, прозорості, участі громадськості та орієнтації на європейські стандарти належного врядування. Зазначені напрацювання є важливими для формування сучасного розуміння засад публічного адміністрування, однак здебільшого мають узагальнений характер і не враховують специфіки окремих галузей публічного управління.

Проблематика публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту представлена переважно у працях з державного управління, соціальної політики та спортивного менеджменту. У таких дослідженнях аналізуються питання розвитку спортивної інфраструктури, підготовки кадрів, фінансування галузі, державних програм, взаємодії органів влади з громадськими організаціями та спортивними федераціями. Водночас правовий аспект публічного адміністрування у цій сфері, зокрема через призму адміністративно-правових принципів, здебільшого залишається поза межами спеціального наукового аналізу або розглядається епізодично.

У наукових працях, присвячених правовому регулюванню фізичної культури і спорту, основна увага зосереджується на статусі суб'єктів спортивної діяльності, ліцензуванні, антидопінговому контролі, трудових і договірних відносинах у спорті, а також на проблемах гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами. При цьому питання засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту, як правило, не формулюються як самостійний об'єкт дослідження, а розглядаються лише побічно.

Аналіз наукових джерел дає підстави стверджувати, що в сучасній адміністративно-правовій доктрині відсутнє системне та комплексне дослідження засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту, яке б поєднувало: загальнотеоретичне осмислення категорії «засади (принципи)», аналіз євроінтеграційних трансформацій публічного управління та галузеву специфіку фізичної культури і спорту як об'єкта публічного адміністрування.

Таким чином, наявні наукові напрацювання створюють важливу методологічну та теоретичну базу для дослідження проблеми, однак не забезпечують її повного і системного вирішення, що зумовлює актуальність подальшого наукового аналізу організаційно-правових засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в Україні, їх доктринальної концептуалізації, визначення системи відповідних принципів та обґрунтування їх ролі у формуванні сучасної моделі публічного управління у зазначеній сфері.

Метою наукової статті є вивчення організаційно-правових засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Засади (принципи) як основні ідеї та вихідні положення характеризуються універсальністю, мають підвищену регулятивну «силу» у процесі застосування та втілюють ключові, сутнісні характеристики того явища дійсності, якого вони стосуються [3, с. 115-118]. З наведеного випливає, що дослідниця наголошує: категорія засад у науковому та практичному дискурсі функціонує у зв'язку з різними явищами правової діяльності. Водночас така прив'язка не зумовлює відмінностей у загальному тлумаченні поняття, проте детермінує варіативність переліків принципів і специфіку їх застосування залежно від відповідної сфери.

В адміністративно-правовій доктрині прийнято виокремлювати різні групи засад, зокрема: засади адміністративного права, засади публічного адміністрування, засади державної політики, засади взаємодії, засади результативності державних цільових програм тощо.

Відповідно до підходу Н. І. Дідик, визначальні риси адміністративного права України корелюють із його принципами, на підставі яких здійснюється правове регулювання виконавчої діяльності держави. Принципи відображають особливості та тенденції становлення і функціонування адміністративного законодавства України та його норм. Принципи адміністративного права, за наведеним визначенням, є основоположними загальновизнаними нормами, які виражають властивості права та характеризуються підвищеною імперативною юридичною силою, виступаючи незаперечними вимогами, адресованими учасникам адміністративних правовідносин з метою забезпечення соціального компромісу. При цьому жоден принцип не функціонує ізольовано, а реалізується лише у взаємодії з іншими принципами системи, а зміст кожного з них розкривається з урахуванням змісту решти принципів [4, с. 92-100].

Так, О. Ф. Андрійко пропонує тлумачити принципи адміністративного права як засадничі (основні) ідеї, положення та вимоги, що розкривають зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку й зумовлюють напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. На думку науковця, принципи адміністративного права фіксують ключові риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі; вони або виводяться з окремих правових норм, або формулюються шляхом узагальнення групи норм відповідної галузі та перебувають у взаємозв'язку з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку. У цьому контексті підкреслюється, що сукупність принципів виконує роль своєрідної «перехідної площини» між правом і нормами етики та моралі у діяльності органів державної влади, поєднуючи різні прояви суспільної свідомості з правовими приписами [5, с. 78].

Принципи правового регулювання відображають загальну спрямованість та найбільш істотні риси змісту правового впливу на суспільні відносини [6, с. 17]. Іншим різновидом є засади державної політики у відповідній сфері, які окреслюють підґрунтя для вибору напрямів дій або утримання від них, визначених суб'єктами з метою розв'язання певної проблеми чи комплексу взаємопов'язаних проблем [7].

Щодо дефініювання та окреслення переліку засад публічного адміністрування, то з'ясування змісту відповідної категорії об'єктивно зумовлює потребу у зіставленні її ознак з уже ustalеними в науці ознаками принципів державного управління, що пояснюється тим, що, як було відзначено у першому підрозділі, на сучасному етапі категорії «державне управління» і «публічне адміністрування» нерідко пропонують застосовувати як взаємозамінні: або як такі, що пов'язані трансформаційними процесами переходу від державного управління до публічного адміністрування, або як паралельно – як поняття, котрі позначають різні явища правової дійсності, однак перебувають у взаємозв'язку як елементи єдиної системи. За будь-якого з наведених підходів формування поняття засад публічного адміністрування може і має спиратися на аналіз уже напрацьованих доктринальних положень щодо засад державного управління.

Зазначене стосується як ідентифікації характерних ознак засад публічного адміністрування, так і побудови їх понятійної конструкції. Водночас як сам перелік засад публічного адміністрування, так і використовувані для їх опису теоретичні моделі мають бути піддані критичному переосмисленню з урахуванням зміни державотворчих пріоритетів після проголошення незалежності України, а також обраною Україною курсу на поглиблення європейської інтеграції з перспективою набуття членства в Європейському Союзі. Як було встановлено у першому підрозділі, категорія публічного адміністрування застосовується для характеристики діяльності суб'єктів владних повноважень у незалежній Україні, в якій демократизм, верховенство права, соціальна спрямованість та інші проголошені цінності визначають як вектор дій держави й громадянського суспільства, так і порядок їх взаємодії.

До проголошення незалежності України в основу побудови взаємодіючих між владою та суспільством поклалися інші засади, що закономірно зумовило відмінності між переліками принципів, актуальними для сучасного публічного адміністрування, та переліками засад державного управління, сформульованими в попередні періоди розвитку адміністративно-правової науки. З одного боку, з розуміння принципу як керівного начала відповідного явища або процесу впливає його загальний і відносно стійкий характер [8, с. 125–126]. Оскільки принцип як «вихідний початок», «керівна ідея», «основа» безпосередньо співвідноситься із сутністю явищ і процесів, він не зводиться до абстрактної загальності та, як правило, характеризується сталістю і тривалістю дії [9, с. 16–23].

З іншого боку, слушно видається позиція О. Ф. Андрійко про те, що принципи можуть зазнавати змін залежно від суспільно-економічних і політичних умов, і особливо виразно це проявляється у сфері адміністративного права. Те, що в певний період мало засадниче значення, за умов суспільних трансформацій може втратити таку роль; відповідно, в різних правових системах загальні принципи адміністративного права здатні тлумачитися по-різному та набувати відмінного правового змісту [10]. У цьому контексті підкреслюється, що принципи адміністративного права не є незмінною константою: вони еволюціонують паралельно з розвитком адміністративного права, а в окремих випадках можуть навіть випереджати його поступ [11, с. 64–66]. Показовою є й теза Н. М. Рудік, яка пов'язує необхідність системних змін із переглядом базових принципів соціалістичної адміністративної моделі та наголошує, що нові демократії опинилися перед потребою здійснення системної трансформації, яка фактично унеможливила поступову адаптацію до нових умов [12, с. 32–40].

Отже, поняття засад публічного адміністрування доцільно формувати з урахуванням ознак, раніше виокремлених для засад державного управління, оскільки напрацьовані у доктрині висновки можуть слугувати методологічною основою для подальшої концептуалізації. Водночас питання визначення конкретного переліку засад і теоретико-юридичних конструкцій їх закріплення потре-

бує вирішення з огляду на сучасні задекларовані цінності у взаємовідносинах влади та суспільства.

Якби ознаки засад (принципів) державного управління були одностайно сприйняті представниками науки адміністративного права, то їх виокремлення та подальше формування поняття «засади публічного адміністрування» на підставі відповідних напрацювань не вимагали б додаткового аналізу. Проте в науковому середовищі наявні різні підходи до визначення таких ознак. Як зауважує Н. О. Максименцева, класифікації принципів державного управління є варіативними та, залежно від позиції автора, можуть бути досить деталізованими; при цьому процес формування й застосування цих принципів має динамічний характер, тісно пов'язаний із реформуванням системи державного управління, її вдосконаленням і приведенням у відповідність до норм та стандартів Європейського Союзу, вступ до якого визначено пріоритетним напрямом розвитку України [13, с. 115–118].

З огляду на викладене, доцільним є виокремлення тих ознак принципів державного управління, які можуть бути використані при формуванні поняття засад публічного адміністрування, та на цій основі – визначення засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту.

По-перше, підтримується підхід, згідно з яким засади публічного адміністрування мають бути похідними від засад адміністративного права. Водночас поділяємо позицію, відповідно до якої ототожнення принципів адміністративного права і принципів державного управління є некоректним, попри їх тісний взаємозв'язок [13, с. 81]. Для радянської адміністративно-правової доктрини було характерним розуміння принципів адміністративного права як принципів державного управління [2, с. 92–97]. Натомість у сучасній науці спостерігається відхід від такого підходу, що зумовлено переосмисленням адміністративного права не лише як управлінського, а як комплексного публічно-правового регулятора, а також відмовою від ототожнення відповідних принципів із принципами державного управління [14, с. 210].

Висновок. З урахуванням викладеного пропонуємо визначати засади публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в Україні як систему основоположних вимог, обов'язкових для дотримання суб'єктами владних повноважень у процесі здійснення відповідної діяльності, зокрема:

- пріоритетності прав і свобод людини та громадянина;
- плюралістичної організації системи управління;
- паритетності суб'єктів публічного адміністрування у сферах фізичної культури та спорту;
- децентралізації влади;
- відкритості та прозорості;
- взаємодії суб'єктів публічного адміністрування з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства та приватними особами;
- продуктивності та результативності публічного адміністрування;
- компетентності (професіоналізму) суб'єктів, що здійснюють публічно-адміністративні функції;
- фінансової спроможності (забезпеченості ресурсами) для реалізації визначених завдань і програм;
- забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень з метою врахування громадської думки у процедурі їх підготовки та прийняття;
- верховенства права та законності як визначальної рамки діяльності суб'єктів публічної адміністрації;
- підзвітності та відповідальності суб'єктів публічного адміністрування за прийняті рішення і результати їх реалізації;
- неупередженості та недискримінації (рівності можливостей) у доступі до публічних послуг і ресурсів у сфері фізичної культури та спорту;
- своєчасності (здійснення дій у розумний строк) під час надання адміністративних послуг і прийняття управлінських рішень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Максименцева Н. О. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 115–118.
2. Дідик Н. І. Щодо питання класифікації принципів адміністративного права України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 92–101.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
4. Пал Л. А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюби. Київ: Основи, 1999. 422 с.
5. Пал Л. А. Аналіз державної політики / пер. з англ. І. Дзюби. Київ: Основи, 1999. 422 с.
6. Моргунов О. А. Засади публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в Україні: поняття та перелік. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 50. Т. 4. С. 124–129.
7. Гришук О. В. Принципи права: філософсько-правовий вимір. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Вип. 61. С. 16–23.
8. Легеза Ю. О., Пушкіна О. В. Міжнародні та національні стандарти правового регулювання реалізації та захисту права на охорону здоров'я. *Правові новели*. 2022. № 18. С. 147–152.
9. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
10. Рудік Н. М. Європеїзація публічного управління в Україні в контексті обумовленості ЄС. *Аспекти публічного управління: Теорія та історія публічного управління*. 2014. № 1-2 (3-4). С. 32–40.
11. Рудік Н. М. Європеїзація публічного управління в Україні в контексті обумовленості ЄС. *Аспекти публічного управління: Теорія та історія публічного управління*. 2014. № 1-2 (3-4). С. 32–40.
12. Максименцева Н. О. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 115–118.
13. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
14. Уваров В. Г. Апроксимація принципів адміністративного права України до європейського адміністративного простору. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 207–213.

Дата першого надходження рукопису до видання: 23.10.2025
 Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 14.11.2025
 Дата публікації: 28.11.2025