

14. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.
15. Теорія держави і права в тестових завданнях: навч. посібник / Кол. авт.; за заг. ред. д.ю.н., проф. Л.Р. Наливайко. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2020. 760 с.
16. Булгат М.С. Загальна характеристика форм та методів реалізації функцій держави. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 107–113.
17. Загуменна Ю.О. Органи внутрішніх справ України як суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави: монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Бандурки. Харків, 2012. 251 с.
18. Давидова Н.О. Цивільно-правова охорона особистих немайнових прав фізичної особи, що забезпечують її природне існування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2005. 214 с.

УДК 34

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.6.31>

**КОНСТАНТИНОВ Д.В.**

**ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН  
У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ**

**BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE  
AND LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS**

З'ясовано, що проблематика юридичної природи органів публічної адміністрації є доволі дискусійною, адже донині немає єдино узгодженого наукового чи законодавчого підходу до її розкриття. Зокрема під публічною адміністрацією в Європі розуміють систему управління, що складається з органів публічної влади, або осіб із делегованими державою повноваженнями, які забезпечують виконання законодавства, прийняття та реалізацію державної політики, а також надання послуг громадянам і підприємствам. Перша офіційна спроба законодавчо визначити цю категорію в Україні відповідала цим критеріям.

Визначено, що органи публічної адміністрації необхідно розглядати комплексно враховуючи як державну владу, так і самоврядну. Будь-які спроби розглядати ці дві складові публічної адміністрації як окремі одиниці без врахування їхньої єдності буде штучним і невірним. Така концепція розуміння цього терміну суттєво змінює радянське ставлення до структури органів державного управління і є дискусійною у науковому дискурсі.

Уточнено, що більш принагідним для розкриття органів публічної адміністрації у сфері фізичної культури і спорту є орієнтування на норми КАС України, профільного закону у цій сфері, а також судової доктрини. Сформовано, що органами публічної адміністрації у сфері фізичної культури і спорту є суб'єкти формування та реалізації державної політики у цій сфері, а також залучені до цього процесу інші суб'єкти владних повноважень. Як суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту – це реальні учасники таких відносин, що

мають статус суб'єктів владних повноважень та здійснюють управлінський вплив (усі його різновиди, зокрема сервісний, регулятивний, забезпечувальний, контрольно-наглядовий тощо) на різноманітні суспільні відносини у межах цієї сфери.

**Ключові слова:** адміністративно-правові відносини, публічна адміністрація, суб'єкт права, суб'єкт правовідносин, фізична культура і спорт, фізіологічне благополуччя.

It was found that the issue of the legal nature of public administration bodies is quite debatable, because to this day there is no single agreed scientific or legislative approach to its disclosure. In particular, public administration in Europe is understood as a management system consisting of public authorities or persons with delegated powers that ensure the implementation of legislation, the adoption and implementation of state policy, as well as the provision of services to citizens and businesses. The first official attempt to legally define this category in Ukraine met these criteria.

It was determined that the bodies of public administration must be considered comprehensively, taking into account both state power and self-governing power. Any attempt to consider these two components of public administration as separate units without considering their unity will be artificial and incorrect. This concept of understanding this term significantly changes the Soviet attitude to the structure of state administration bodies and is debatable in scientific discourse.

It is clarified that it is more appropriate for the disclosure of public administration bodies in the field of physical culture and sports to focus on the norms of the CAS of Ukraine, the relevant law in this field, as well as judicial doctrine. It has been established that the bodies of public administration in the field of physical culture and sports are the subjects of the formation and implementation of state policy in this field, as well as other subjects of power are involved in this process. As subjects of administrative and legal relations in the field of physical culture and sports, they are real participants of such relations that have the status of subjects of authority and exercise managerial influence (all its varieties, in particular service, regulatory, supply, control and supervision, etc.) on heterogeneous social relations within this sphere.

**Key words:** administrative-legal relations, public administration, subject of law, subject of legal relations, physical culture and sports, physiological well-being.

**Постановка проблеми.** Кожна сфера управління державними та суспільними справами збагачена різноманітними правовими зв'язками, більшість з яких – адміністративні. Сфера розвитку фізичної культури і спорту не є тому виключенням, адже забезпечення мінімальних стандартів, правил та протоколів безпеки, контроль їхнього дотримання, а також сукупність заходів протидії шахрайству чи іншій недобросовісній поведінки, розвитку необхідної інфраструктури, встановлення процедур доступності та інклюзивності для занять фізичною культурою і спортом тощо – надважливі завдання для надання можливості кожному реалізувати свої спортивні здібності та задовольнити потреби фізіологічного благополуччя. Власне через це, законодавством встановлюються засади державної політики у сфері фізичної культури і спорту, наділяються органи влади та їхні представники відповідним комплексом адміністративних інструментів діяльності задля здійснення управління і сприяння розвитку цієї сфери.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика юридичної природи органів публічної адміністрації є досить розповсюдженим предметом наукових пошуків. Це обумовлено тим, що в Україні зазначена категорія почала використовуватися порівняно нещодавно і пов'язано це, в першу чергу, з євроінтеграційним процесом, який розпочався в 90-х роках минулого століття. Наразі це питання є особливо актуальним, адже зміна парадигми побудови відносин між державою та суспільством зумовлює пошук ефективних моделей функціонування представників владних повноважень, перегляд їхніх функцій. Зокрема до особливостей таких трансформаційних змін були звернені праці, наприклад, таких науковців як: Т. Білозерська, Н. Гниднок, А. Даниленко, О. Джафарова, М. Журба, В. Капличний, І. Коліушко, Т. Кравцова, І. Кравчук, О. Курко, В. Оксін, А. Солонар, В. Тимошук. Втім, особливість піднятої у межах цього дослідження проблематики полягає у тому, що донині жоден із вище перелічених вчених комплексно не досліджував аспект приналежності таких органів до категорії суб'єктів адміністративно-правових

відносин у сфері фізичної культури і спорту, обмежуючись лише загальними її особливостями.

**Метою статті** є визначення юридичної природи органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз наукової літератури свідчить, що поняття «публічна адміністрація» вперше було використано у праві Європейського Союзу у вузькому та широкому розумінні. У вузькому під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві й інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому розуміються: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура й завдання яких визначено в законі (ці завдання належать до сфери функціонування держави)». У широкому сенсі в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади) слід розуміти будь-яку установу публічного права (включно з державою, регіональними та місцевими органами державної влади, незалежними публічними підприємствами) й будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [1, с. 11; 2, с. 522; 3, с. 25; 4, с. 77; 5, с. 178]. Якщо узагальнити, під публічною адміністрацією в Європі розуміють систему управління, що складається з органів публічної влади, або осіб із делегованими державою повноваженнями, які забезпечують виконання законодавства, прийняття та реалізацію державної політики, а також надання послуг громадянам і підприємствам.

Примітно, що передумовою введення у вітчизняний правовий обіг категорії «публічна адміністрація» стало прийняття Концепції адміністративної реформи, яка була схвалена Указом Президента 22 липня 1998 року № 822. Вона мала на меті запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування. Її змістом повинна була стати діяльність щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. При цьому введення в правовий обіг категорії «публічна адміністрація» прямо кореспондується із Планом дій «Україна – Європейський Союз», схваленого Кабінетом Міністрів України від 12 лютого 2005 року та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом від 21 лютого 2005 року. З метою реалізації зазначеного Плану розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 року № 531-р було утворено робочу групу з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації [6, с. 43]. Групою був розроблений проект Концепції який так і не був введений в дію. В ньому вперше на законодавчому рівні пропонувалось визначити поняття «публічна адміністрація» яку розглядали як органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій) [7, с. 66]. Можемо узагальнити, що перша офіційна спроба законодавчо визначити цю категорію в Україні відображала вузький європейський підхід до її трактування.

Ми повністю погоджуємося з розробниками проекту «Концепції реформування публічної адміністрації в Україні» [7, с. 66], які вважають, що органи публічної адміністрації необхідно розглядати комплексно враховуючи як державну владу, так і самоврядну. Будь-які спроби розглядати ці дві складові публічної адміністрації як окремі одиниці без врахування їхньої єдності буде штучним і невірним. Так, наприклад, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку [8].

Таким чином, у структуру публічної адміністрації, зазначеним проектом, були включені поряд із органами виконавчої влади органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти з делегованими повноваженнями на виконання публічних інтересів, що суттєво змінило радянське ставлення до структури органів державного управління. Однак, попри таку реформаторську ідею, як вже нами зазначалось, Концепція не була прийнята. Але її розробка пожвавила наукову дискусію навколо визначення термінів «публічна адміністрація», «публічне адміністрування» та «органи публічної адміністрації» як загалом, так і у сфері фізичної культури і спорту.

Як приклад, А. Даниленко вважає, що публічна адміністрація – це сукупність представників суб'єктів, наділених публічним статусом, до складу яких входять органи влади (здебільшого саме уряд та інші виконавчі органи влади, особи із делегованими повноваженнями, органи місцевого самоврядування), а також міжнародні та вітчизняні громадські інституції, що мають

фактичний статус саморегульованих організацій. Причому вчена зазначає, що парламент, глава держави й представники судової гілки влади є особливими суб'єктами, що можуть реалізовувати публічне адміністрування в Україні [9, с. 71-72]. Йдеться зокрема про їхню діяльність, яка пов'язана з реалізацією ними публічно-владних управлінських функцій.

Власне через це вчені також співвідносять цю категорію з терміном «суб'єкт владних повноважень», адже КАС України та судова практика вже сформування доктринальне його розуміння.

Зокрема суб'єктом владних повноважень є орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [10].

Ми підтримуємо думку О. Курка про недоцільність обмеження кола суб'єктів владних повноважень їхньою приналежністю до поділу гілок влади, тобто «органи публічної адміністрації» є суб'єктами владних повноважень у розумінні КАС України, зокрема це Парламент, Президент України, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, органи судової влади, їх посадові, службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій, в тому числі делегованих повноважень [11, с. 120].

Отже, визначаючи склад органів публічної адміністрації у сфері фізичної культури і спорту слід орієнтуватись на норми КАС України, профільного закону у цій сфері, а також судову доктрину.

Зрозуміло, що публічне адміністрування у сфері фізичної культури і спорту здійснюється через діяльність відповідних суб'єктів за допомогою засобів управлінської та сервісної природи. Залежно від обсягу їх повноважень та компетенції кожен суб'єкт публічної адміністрації виконує свої завдання та функції. При цьому такі суб'єкти перебувають у постійній взаємодії один з одним, як у вертикальній, так і в горизонтальній, незалежно від координаційно-субординаційних зав'язків [12, с. 74]. Відповідно, публічна адміністрація є відповідальною за управління та сприяння розвитку сфери фізичної культури і спорту.

На думку М. Журби, публічне управління в галузі фізичної культури і спорту – це сервісно-упорядковуючий вплив органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів (установ, організацій, фізичних осіб), яким делеговано відповідні повноваження щодо забезпечення реалізації рівного доступу до фізкультурно-спортивної діяльності [13, с. 9]. В. Капличний досліджуючи суб'єктів публічного адміністрування у сфері спорту визначає, що це система організаційно-структурних утворень, які наділені владними повноваженнями, на законних підставах здійснюють свою діяльність у сфері спорту задля виконання покладених на них обов'язків та відповідного задоволення публічних інтересів щодо створення належних правових, економічних, організаційних, соціально-культурних умов для реалізації прав і свобод фізичних та юридичних осіб щодо забезпечення реалізації рівного доступу до фізкультурно-спортивної діяльності [12, с. 74]. На нашу думку, таке визначення є перевантаженим, однак як характеристика змісту аналізованої категорії може мати місце. Щодо акценту на сервісно-упорядковальному впливі суб'єктів публічного адміністрування на сферу фізичної культури і спорту, вважаємо за необхідне підтримати думку вказаного науковця, адже як з'ясовано нами попередньо, управлінський вплив наразі має свої особливості, детерміновані сервісною орієнтацією побудови взаємовідносин між державою та суспільством.

Таким чином, проведений аналіз чинних нормативно-правових актів та різних позицій науковців і практиків щодо публічного адміністрування сфери фізичної культури і спорту дає можливість узагальнити, що органами публічної адміністрації у цій сфері є суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту, а також залучені до цього процесу інші суб'єкти владних повноважень. Причому зазначене можна розуміти двояко: зокрема у вузькому розумінні це Міністерство молоді та спорту України та підпорядковані йому суб'єкти, а також представники делегованих від нього повноважень або у широкому розумінні як усі державні органи (більшою мірою виконавчої гілки влади), державні спеціалізовані установи, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти з делегованими функціями.

**Висновки.** Проблема юридичної природи органів публічної адміністрації є доволі дискусійною, адже донині немає єдиного узгодженого наукового чи законодавчого підходу до її розкриття. Доцільно вважати, що органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері фізичної культури і спорту – це реальні учасники таких відносин, що мають статус суб'єктів владних повноважень та здійснюють управлінський вплив (усі його

різновиди, зокрема сервісний, регулятивний, забезпечувальний, контрольно-наглядовий тощо) на різномірні суспільні відносини у межах цієї сфери.

### Література

1. Білозерська Т. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19.
2. Кравцова Т., Солонар А. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.
3. Кравчук І. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС. Київ: Видав. дім «Слово», 2005. 320 с.
4. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE. *Законодавство України: Наук.-практ. коментар*. 2006. № 10. С. 74–77.
5. Оксін В. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування: дис... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2021. 498 с.
6. Джафарова О. Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні. *Форум права*. 2018. № 1. С. 42–49.
7. Реформа публічної адміністрації в Україні : проекти концепції та законів; упоряд. І. Коліушко, В. Тимошук. К. : Конус-Ю, 2006. 190 с.
8. Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. *Платформа ефективного регулювання*. URL: <https://regulation.gov.ua/catalogue/functions/id1963/parts>
9. Даниленко А.О. Засади публічного адміністрування в Україні: дис. ... доктора філософії 081 «Право». Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020. 215 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37.ст. 446.
11. Курко О. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному процесі: термінологічна визначеність категорії. *Юридична наука*. 2020. № 11 (113). С. 116–122.
12. Капличний В. Суб'єкти публічного адміністрування сфери спорту. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2019. № 41. Т 1. С. 74–77.
13. Журба М. Публічне управління у галузі фізичної культури і спорту : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.02. Одеса, 2017. 216 с.