

ГЕЛЛЕР Є. Б.

кандидат юридичних наук

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.4.2.51>**ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ЗАСАД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ**

Статтю присвячено аналізу доктринальних підходів до формування засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в Україні. Актуальність дослідження зумовлена трансформацією публічної влади, євроінтеграційним курсом держави та зміною наукових уявлень про предмет адміністративного права, що не може зводитися лише до відносин «класичного» державного управління. Обґрунтовано, що сфера фізичної культури і спорту як об'єкт публічного адміністрування характеризується багатосуб'єктністю, поєднанням владно-організаційних і сервісних функцій, а також потребою у нормативно визначених орієнтирах взаємодії, підзвітності, недискримінації та ефективного ресурсного забезпечення. У роботі узагальнено наукові позиції українських учених щодо співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління (О.Ф. Андрійко, Н. О. Максименцева, Н. І. Дідик) і показано, що перші визначають характер механізму адміністративно-правового регулювання та природу правових зв'язків, тоді як другі спрямовані на організацію та здійснення управлінської діяльності як прояву виконавчої функції держави. Обґрунтовано доцільність розгляду засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту як складової принципів адміністративного права з огляду на ширший за «управлінський» характер предмета адміністративного права, який охоплює, зокрема, публічно-сервісні відносини, адміністративно-юрисдикційні процедури та застосування заходів адміністративного примусу (з урахуванням аргументації І. П. Яковлєва). Окреслено доктринальну дискусію щодо моменту набуття правовою ідеєю статусу принципу: від підходу, що пов'язує принципи з їх матеріалізацією у нормах (А.О. Полянничко, О. І. Безпалова), до концепції визнання регулятивного значення ідей-принципів, які можуть передувати законодавчому закріпленню та впливати на практику (О. В. Зайчук, О. В. Гришук). Сформульовано узагальнений висновок, відповідно до якого засади публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту становлять об'єктивно зумовлені універсальні вимоги, обов'язкові для дотримання суб'єктами владних повноважень у процесі здійснення відповідної публічно-адміністративної діяльності.

Ключові слова: публічне адміністрування; фізична культура і спорт; принципи адміністративного права; принципи державного управління; предмет адміністративного права; матеріалізація принципів права; доктрина адміністративного права.

Heller E.B. Doctrinal approaches to the formation of the principles of public administration in the sphere of physical culture and sports

The article is devoted to the analysis of doctrinal approaches to the formation of the principles of public administration in the sphere of physical culture and sports in Ukraine. The relevance of the study is due to the transformation of public power,



the European integration course of the state and the change in scientific ideas about the subject of administrative law, which cannot be reduced only to the relations of “classical” public administration. It is substantiated that the sphere of physical culture and sports as an object of public administration is characterized by multi-subjectivity, a combination of power-organizational and service functions, as well as the need for normatively defined guidelines for interaction, accountability, non-discrimination and effective resource provision. The paper summarizes the scientific positions of Ukrainian scientists on the correlation of the principles of administrative law and the principles of public administration (O.F. Andriyko, N.O. Maksymtseva, N. I. Didyk) and shows that the former determine the nature of the mechanism of administrative-legal regulation and the nature of legal relations, while the latter are aimed at the organization and implementation of administrative activity as a manifestation of the executive function of the state. The expediency of considering the principles of public administration in the field of physical culture and sports as a component of the principles of administrative law is substantiated in view of the broader than “managerial” nature of the subject of administrative law, which covers, in particular, public-service relations, administrative-jurisdictional procedures and the application of administrative coercion measures (taking into account the arguments of I. P. Yakovlev). The doctrinal discussion on the moment of acquisition of the status of a principle by a legal idea is outlined: from the approach that connects principles with their materialization in norms (A.O. Polyanychko, O.I. Bezpalova), to the concept of recognizing the regulatory significance of ideas-principles that can precede legislative consolidation and influence practice (O.V. Zaychuk, O.V. Hryshchuk). A generalized conclusion is formulated, according to which the principles of public administration in the field of physical culture and sports constitute objectively determined universal requirements that are mandatory for compliance by subjects of power in the process of carrying out the relevant public administrative activity.

Key words: *public administration; physical culture and sports; principles of administrative law; principles of public administration; subject of administrative law; materialization of principles of law; doctrine of administrative law.*

Постановка проблеми зумовлена потребою доктринального уточнення організаційно-правових засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в Україні в умовах трансформації публічної влади, євроінтеграційного курсу та зміни підходів до предмета адміністративного права. З одного боку, у сучасній науці адміністративного права відбувається відхід від редукції адміністративно-правового регулювання до відносин державного управління, натомість акцент зміщується на забезпечення прав і свобод приватних осіб, надання адміністративних послуг, публічно-сервісну функцію, адміністративну юрисдикцію та інші форми владно-впорядковуючого впливу. З іншого боку, сфера фізичної культури і спорту характеризується багатосуб'єктністю (центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, спортивні федерації, заклади освіти й охорони здоров'я, інститути громадянського суспільства), що потребує чітких принципових орієнтирів організації управлінських процесів, взаємодії, підзвітності, недискримінації та ефективного ресурсного забезпечення. Унаслідок цього виникає науково значуще питання: яким є співвідношення засад адміністративного права, засад державного управління та засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту, а також які принципи мають утворювати цілісну систему для цієї галузі публічного управління.

Стан наукової розробки проблеми свідчить, що окремі аспекти досліджуваного питання розкрито у працях українських учених з адміністративного права та державного управління, однак комплексного галузевого аналізу засад саме публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту поки не сформовано. Загальнотеоретичні підходи



до принципів права та їх матеріалізації в позитивному праві розвивалися у працях українських теоретиків права, зокрема О. В. Зайчука та О. В. Гришук. Питання принципів адміністративного права, їх ролі у механізмі адміністративно-правового регулювання та співвідношення із принципами державного управління ґрунтовно досліджувалися О. Ф. Андрійко, В. Б. Авер'яновим, Ю. П. Битяком, І. П. Голосніченком, Т. О. Коломоєць. Доктринальну аргументацію щодо автономності принципів адміністративного права, їх системності та взаємодії з іншими принципами розвиває Н. І. Дідик. Питання динаміки й варіативності принципів державного управління в умовах адміністративної реформи та наближення до стандартів ЄС висвітлює Н. О. Максименцева; проблеми трансформації адміністративних моделей у нових демократіях – Н. М. Рудік. Окремі аспекти розширення предмета адміністративного права, зокрема через аналіз форм владно-впорядковуючого впливу поза межами «класичного» державного управління, порушує І. П. Яковлев.

Водночас переважна частина наявних досліджень має загально-галузовий або управлінський характер і не враховує специфіки фізичної культури і спорту як об'єкта публічного адміністрування (сервісність, інклюзія, мережеві форми взаємодії, програмно-цільове фінансування, антидопінгове врядування). Це обумовлює актуальність подальшої розробки поняття та системи принципів публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту як частини принципів адміністративного права та як нормативно-ціннісного орієнтира для вдосконалення публічної політики у зазначеній сфері.

Метою наукової статті є вивчення доктринальних підходів до формування засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту.

Виклад основного матеріалу. Розмежовуючи засади адміністративного права та засади державного управління, О. Ф. Андрійко зазначає, що перші визначають характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин і природу зв'язків, які формуються в процесі такого регулювання. Натомість принципи державного управління постають як основоположні ідеї, що визначають порядок організації та здійснення управлінської діяльності, а отже, є правовими вимогами, обов'язковими для виконання у процесі реалізації виконавчої функції держави [1, с. 81; 2]. Аналогічну позицію висловлює Н. О. Максименцева, наголошуючи, що принципи адміністративного права насамперед визначають механізм адміністративно-правового регулювання відносин, виступають підґрунтям права та впливають на його формування і розвиток, тоді як принципи державного управління безпосередньо характеризують механізм здійснення управління, його організацію та реалізуються у процесі управлінської діяльності [3, с. 115–118].

Серед аргументів на користь розмежування засад адміністративного права та засад державного управління Н. І. Дідик називає те, що принципи державного управління відображають об'єктивні закономірності державного управління загалом, тоді як принципи адміністративного права репрезентують лише ті закономірності, які є специфічними саме для цієї галузі права. На цій підставі науковець доходить висновку, що принципи державного управління, зберігаючи загальний характер, конкретизуються та уточнюються через принципи адміністративного права, тобто загальні принципи знаходять свою конкретизацію у принципах, які розкривають сутність більш вузького правового явища. У процесі такої конкретизації принципи державного управління зазнають певної модифікації, що дає підстави говорити про відносно автономний і самодостатній характер принципів адміністративного права [4, с. 97–98]. З наведеним підходом щодо необхідності розмежування засад загалом можна погодитися. Водночас дискусійним видається співвідношення цілого (засад державного управління) і частини (засад адміністративного права) у запропонованій Н. І. Дідик інтерпретації. Такі сумніви зумовлені сучасним розумінням предмета адміністративного права як сукупності суспільних відносин, що регулюються цією галуззю права. На наш погляд, обмеження предмета адміністративного права виключно відносинами державного управління є застарілим і неповним. Попри те, що й нині окремі науковці дотримуються саме такої концепції, визначаючи, що адміністративне право здійснює регулятивний вплив на суспільні відносини, які виникають, змінюються або припиняються у зв'язку з реалізацією завдань



і функцій державного управління, тобто з практичною діяльністю органів виконавчої влади та інших уповноважених суб'єктів щодо керівництва господарською, соціально-культурною й адміністративно-політичною сферами [5, с. 11-13], таке трактування предмета адміністративного права, на нашу думку, не може вважатися вичерпним.

Як слушно зауважує І. П. Яковлев, розвиток теорії публічного права дає підстави стверджувати, що окремі способи зовнішнього вираження владно-впорядковуючого впливу (наприклад, адміністративний договір) або відповідні прийоми (зокрема, примус у формі притягнення до юридичної відповідальності) не є власне державним управлінням [9, с. 9–10]. Водночас такі відносини входять до предмета адміністративного права, охоплюючи однорідні групи суспільних відносин, що формуються: а) у процесі діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації й адміністративного захисту прав і свобод громадян; б) у межах внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ і організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування; в) у процесі реалізації юрисдикції адміністративних судів і відновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; г) у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, до фізичних і юридичних осіб [10, с. 70].

Зазначені види діяльності, як було встановлено у попередньому підрозділі, не можуть бути віднесені ані до публічного адміністрування, ані до державного управління. Це, по-перше, свідчить про те, що предмет адміністративного права є ширшим за сферу регулювання відносин публічного адміністрування, а по-друге – підтверджує доцільність розгляду засад публічного адміністрування як складової частини засад адміністративного права. У цьому контексті показовою є позиція Н. О. Максименцевої, яка пропонує характеризувати співвідношення принципів державного управління та принципів адміністративного права як співвідношення цілого і частини, підкреслюючи, що принципи адміністративного права перебувають у тісному взаємозв'язку з принципами державного управління, однак не є повністю тотожними їм [11, с. 115–118].

Повертаючись до питання визначення поняття засад публічного адміністрування, доцільно звернутися до доктринальних підходів щодо дефініювання та характеристик засад державного управління. У науковій літературі такі засади, як правило, розглядаються як закономірності та норми поведінки, що встановлюють базові вимоги до діяльності відповідних суб'єктів публічної влади [12, с. 52–53].

Для таких засад характерні, зокрема, такі ознаки: відображення найважливіших закономірностей і підвалін відповідного типу держави та права, однопорядковість із сутністю права, універсальність, категоричність, підвищена імперативність, загальна значущість, а також відповідність об'єктивній необхідності побудови й удосконалення певного суспільного ладу [1, с. 9–14].

До числа ознак принципів права також відносять регулятивність, матеріалізацію правових принципів у праві та їх об'єктивну зумовленість [14, с. 55–60]. Зазначені характеристики, як правило, виокремлюються у взаємозв'язку, оскільки саме об'єктивна зумовленість засад спричиняє їх нормативне закріплення, що, своєю чергою, створює підґрунтя для регулювання відповідних суспільних відносин. Водночас, як зазначає А. О. Полянничко, регулятивні властивості принципів права не слід ототожнювати з регулятивними характеристиками правових норм: у принципів вони мають більш абстрактний характер і не є настільки «активними» та предметно визначеними, як у норм. Ідеться про регулювання суспільних відносин на більш загальному рівні, адже самі лише принципи права не завжди забезпечують можливість урегулювати конкретні суспільні відносини у всіх випадках [9, с. 58–59].

Разом із тим у контексті взаємозумовленості наведених ознак та їх використання як структурних елементів для формування відповідного поняття постає питання щодо часових меж набуття певною ідеєю, сформованою у правосвідомості, статусу засади, тобто моменту, з якого така ідея може бути кваліфікована як принцип і використана як вихідне положення правового регулювання.



У теорії держави і права, а відтак і в доктрині адміністративного права, сформувалися дві основні позиції щодо питання, чи є обов'язковою матеріалізація певних ідей у нормах права для визнання їх принципами права. Для представників підходу, за яким ідеї, не закріплені у нормах права, не можуть вважатися принципами, ознаки регулятивності та матеріалізації постають як взаємопов'язані та взаємозумовлені.

Так, А. О. Полянничко зазначає, що за своєю правовою природою всі принципи є основоположними ідеями, які закріплюються в різних формальних джерелах права, а також – хоча й не мають такого ж формального значення – отримують загальне визнання у сталій юридичній практиці та у відповідних правовідносинах [9, с. 57]. О. І. Беспалова, своєю чергою, наголошує, що ключові принципи реалізації правоохоронної функції держави мають бути обов'язково зафіксовані на рівні нормативно-правових актів, тобто виявляються у відповідних адміністративно-правових нормах [7, с. 55].

У наведених підходах матеріалізація принципів права пов'язується з їх прямим або опосередкованим закріпленням у нормах права [5, с. 196] і реалізується двома основними способами: 1) безпосереднім формулюванням у нормах (текстуальним закріпленням); 2) виведенням принципів із змісту нормативно-правових актів шляхом їх системного тлумачення [8, с. 57]. У межах цієї концепції ідеологічну основу принципів права становлять ідеї права та правова ідеологія, у яких відображається розуміння сутності й соціального призначення права. Ідеї права розглядаються як елемент правосвідомості та результат розвитку юридичної науки, однак до моменту їх прямого чи непрямого відображення у нормах права вони трактуються лише як ідеї, наукові положення чи теоретичні конструкції, що не мають юридичного значення. Натомість після їх опосередкування законодавцем такі ідеї переходять у сферу юридичних норм, інтегруються у зміст позитивного права конкретної держави та набувають нормативної визначеності.

Таким чином, у межах зазначеного підходу об'єктивно зумовлені ідеї первісно формуються у площині правосвідомості, а вже після їх матеріалізації у праві набувають статусу засад (принципів).

Водночас у теорії держави і права наведений підхід не є беззаперечним. Поряд із позицією, відповідно до якої принцип права має бути законодавчо закріплений (а ідеї, не втілені у законі, не можуть визнаватися правовими принципами), обґрунтовується й інша концепція: регулятивний вплив на правозастосовчу практику здатні здійснювати і такі правові ідеї-принципи, які прямо не закріплені у законі [12, с. 22–28]. За цією логікою принципами можуть визнаватися й певні закономірності, що не отримали нормативного вираження у позитивному праві.

Так, О. В. Зайчук наголошує, що принципи охоплюють усю правову матерію – і правові ідеї, і норми, і правовідносини – та забезпечують їй логічність, послідовність і збалансованість. У принципах права, на його думку, синтезується світовий досвід розвитку права та цивілізації загалом. Еволюція права, за цим підходом, відбувається від ідей до норм, а через реалізацію норм – до суспільної практики. В основу принципів покладено суспільні інтереси й потреби, які формуються та змінюються незалежно від волі законодавця; провідна роль у виявленні таких потреб належить юридичній практиці, що за своєю природою покликана оперативно реагувати на зміни у сфері права. Виникнення і становлення принципу як наукової ідеї або керівної засади юридичної практики є тривалим і складним процесом, а законодавче закріплення виступає лише його завершальною стадією [12, с. 23].

Подібну аргументацію розвиває О. В. Гришук, доходячи висновку, що принципам права властива необхідність, оскільки за наявності відповідних умов вони неминуче проявляються в системі правових відносин незалежно від їх усвідомлення та прямого закріплення у чинному законодавстві. Разом із тим, якщо принципи не усвідомлені наукою й не закріплені безпосередньо у праві, то правові норми виявляються недосконалими, малоефективними та не забезпечують очікуваних результатів. У таких випадках у суспільстві зберігаються стійкі потреби, які не отримують належного задоволення, а фактичні відносини формуються всупереч задекларованим засадам або в обхід правових приписів. За цих умов



суспільство, правова наука та юридична практика змушені системно вдосконалювати норми права доти, доки – шляхом теоретичного аналізу чи практичних спроб – не буде виявлено їх сутнісну основу [12, с. 25].

Висновок. Отже, об'єктивно зумовлені ідеї-принципи, по суті, передують формуванню системи права [10, с. 197], у межах якої вони надалі можуть матеріалізуватися у формі правових норм та слугувати підґрунтям правового регулювання суспільних відносин.

З урахуванням наведеного обґрунтованим є висновок, що засади публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту, будучи складовою принципів адміністративного права, становлять об'єктивно зумовлені основоположні універсальні вимоги, обов'язкові для виконання та дотримання суб'єктами владних повноважень у процесі здійснення відповідної публічно-адміністративної діяльності.

Список використаних джерел:

1. 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.
2. Лебеза 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
3. Максименцева Н. О. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 115–118.
4. Дідик Н. І. Щодо питання класифікації принципів адміністративного права України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 92–101
5. Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
6. 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.
7. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. 544 с.
8. Лисик М. А. Значення принципу правозаконності у контексті розбудови правової держави в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 4. С. 9–14
9. Поляничко А. О. Принципи права: сучасний загальнотеоретичний погляд. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3. С. 55–60.
10. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін., за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
11. Принцип рівності конституційних прав і свобод громадян України. *Конституційний Суд України* : офіційний вебсайт. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/310-pryncyp-rivnosti-konstytutsiynyh-prav-i-svobod-gromadyan-ukrayiny>
12. Зайчук О. В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 22–28.

Дата першого надходження рукопису до видання: 22.07.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 19.08.2025

Дата публікації: 26.09.2025

