

## ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-СПОРТИВНОГО ПРАВА

МОРГУНОВ Олександр Анатолійович - кандидат юридичних наук, начальник кафедри спеціальної фізичної підготовки Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК [351:796/799] (477)

*В статті визначається поняття адміністративно-спортивного права. Характеризуються правові акти, регулюючі адміністративно-спортивні правовідносини. Проводиться розмежування понять «систематизація права» та «систематизація законодавства». Аналізується український та зарубіжний досвід в області кодифікації адміністративного права.*

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративно-спортивне право, правові акти, правовідносини, систематизація права, систематизація законодавства, кодифікація.

Сучасне українське адміністративне право перебуває на етапі системного реформування. Головний сенс таких процесів полягає у забезпеченні принципової зміни суспільної ролі і призначення цієї галузі права у регулюванні ставлення держави до потреб та інтересів кожної людини. Окремі аспекти адміністративного права постійно перебувають у центрі уваги О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Д. М. Бахраха, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, В. В. Галуцького, В. М. Гарашука, І. С. Гриценка, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Р. С. Мельника, С. О. Мосьондза, В. Я. Настюка, Є. В. Петрова, Д. В. Приймаченка, Ю. М. Старилова, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко, О. І. Харитонові, Ю. С. Шемшученка, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиша та ін. Однак формування та розвиток саме адміністративно-спортивного права України не стали предметом науково-

го аналізу дотепер. Хоча окремі вчені (Г. Ю. Бордюгова, Ю. М. Рєпкіна, А. А. Соловйов, Р. В. Чередник, Н. Г. Ярова) все ж розглядали становлення спортивного права, але у межах національної системи права.

Отже, потреба у диференціації норм права, що мають закласти підвалини публічного регулювання у сфері фізичної культури та спорту, з одного боку, та необхідність подальшого удосконалення системи адміністративного права, з іншого – обумовлюють актуальність комплексного дослідження адміністративно-спортивного права як підгалузі адміністративного права України.

Метою цієї статті є визначення особливостей систематизації адміністративно-спортивного права. Зазначена мета зумовлює постановку та виконання наступних завдань: визначити поняття адміністративно-спортивного права; охарактеризувати правові акти, які регулюють адміністративно-спортивні правовідносини; запропонувати розмежування понять «систематизація права» та «систематизація законодавства»; проаналізувати вітчизняний та зарубіжний досвід у сфері кодифікації адміністративного права.

Адміністративно-спортивне право, під яким пропонуємо розуміти сукупність правових норм, які регулюють відносини між публічною адміністрацією та спортивними утвореннями різних форм власності, а також фізичними особами, які виникають у галузі фізичної культури та спорту [1, с. 81] складається з великої кількості правових норм, об'єднаних у межах формалізованих та не-

формалізованих джерел. Отже, актуальності та практичної значимості набуває питання систематизації норм останнього, оскільки невпорядкованість норм права ускладнює їх вивчення та застосування.

Зазначимо, що офіційний портал Верховної Ради України нині пропонує до перегляду одну тисячу двісті сорок нормативних документів, які регламентують суспільні відносини у сфері фізкультури та спорту [2]. Цікаво, що серед цих актів зустрічаються й ті, які було прийнято ще за радянських часів. Так, наприклад, наказом Державного комітету СРСР з фізичної культури і спорту - № 189 від 20 березня 1987 р. регламентується порядок утворення цін на проектні роботи для будівництва спортивних і фізкультурно-оздоровчих споруд масового призначення [3].

З огляду на це, цілком слушною є думка про необхідність проведення систематизації адміністративно-спортивного права України, оскільки існування великої кількості не систематизованих правових актів ускладнює вивчення та належне застосування норм, які регулюють суспільні відносини, що складаються у сфері фізкультури та спорту. Проведення систематизації адміністративно-спортивного права сприятиме також і більш ефективній регламентації правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які розробляють та реалізують державну політику у названій сфері.

Проте, перш ніж перейти до безпосереднього розв'язання завдання даного підрозділу дисертаційного дослідження, треба зробити деякі застереження. У науковій літературі доволі часто можна зустріти такі формулювання, як, наприклад, «систематизація адміністративного законодавства» [4, с.18–27] та «систематизація адміністративного права» [5]. Який з названих термінів більш точно позначає діяльність з упорядкування відповідного правового масиву? Аналіз наукових розробок сучасних авторів показує, що вони здебільшого ухиляються від відповіді на поставлене запитання і застосовують той чи інший із зазначених термінів навмання. Це можна пояснити лише тим, що вітчизняні науковці, на жаль, не вбачають різниці між правом та законодавством,

а тому й поняття «систематизація права», «систематизація законодавства» видаються для них синонімічними.

Проте це не відповідає ані сучасному розвитку правової науки, ані реаліям правозастосування. Дане твердження найбільш наочно може бути підтверджено рішенням Конституційного Суду України у справі за поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу (справа про призначення судом більш м'якого покарання), де вказується, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, що були легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства [5].

З огляду на це, більш логічним вбачається проведення систематизації не лише законодавства, у нашому випадку адміністративно-спортивного, а й і усіх інших соціальних норм, які використовуються для регулювання суспільних відносин, які виникають у галузі фізкультури та спорту. Інакше кажучи, опрацюванню у ході проведення систематизації норм адміністративно-спортивного права мають бути піддані абсолютно усі його джерела. Саме тому ми будемо говорити про систематизацію права, а не лише законодавства (законів), яке діє у сфері фізкультури та спорту.

Ведучи мову про кодифікацію адміністративно-спортивного права, зауважимо, що у даному напрямку в Україні не було проведено жодного дослідження, що зобов'язує нас зупинитися на вивченні вітчизняного теоретичного і практичного досвіду, напрацьованого у сфері кодифікації адміністративного права (законодавства). Такий крок дозволить нам більш системно та розважливо підійти до вироблення рекомендацій щодо організації та здійснення кодифікації адміністративно-спортивного права.

Вчені дійшли, хоча й різними шляхами, до висновку про можливість кодифікації лише законодавства про адміністративну відповідальність. Питання ж про кодифікацію інших інститутів адміністративного права майже не обговорювалися, очевидно

через те, що у радянській правовій науці кодекс асоціювався з галуззю права, кількість яких була обмеженою. Інакше кажучи, визнати необхідність кодифікації інституту адміністративного права означало формування на базі останнього нової галузі радянського права. Проте такі тенденції в ті часи не визнавалися та жорстко критикувалися науковою спільнотою, яка, напевно, бачила у них тенденцію наближення радянського права до буржуазного права, яке вже тоді складалося зі значної кількості галузей права, невідомих у СРСР. Отже, ситуація, яка мала місце у радянській правовій науці навколо питання про кодифікацію адміністративного права, була доволі парадоксальною: усі розуміли, що кодифікація необхідна; усі розуміли, що кодифікація можлива лише за окремими інститутами, однак зазначена концепція так і не була реалізована.

Становлення України як самостійної та незалежної держави, прийняття Конституції України, ускладнення національного законодавства – все це з новою силою активувало ідею про кодифікацію адміністративного права. Проте реалізація її вимагала знову ж таки відповіді на питання про те, а в якому обсязі має бути здійснена зазначена робота. Обговорюючи цю тему, вітчизняні вчені пропонували провести повну кодифікацію адміністративно-правових норм і створити Адміністративний кодекс України як сукупність кількох «кодексів», «томів», «книг», серед яких будуть Кодекс України про адміністративні проступки, Адміністративно-процедурний кодекс, Кодекс поведінки державних службовців та ін. [6, с. 21–22].

З огляду на кількість норм адміністративного права, їх принципову відмінність, неможливо розробити адміністративний кодекс, який би містив у собі абсолютно усі адміністративно-правові норми. Тому більш логічною є часткова кодифікація адміністративного права. Проте, на наш погляд, вона має здійснюватися не за інститутами, а за підгалуззями адміністративного права. Інститут адміністративного права, такий, наприклад, як інститут адміністративних послуг або інститут заходів адміністративного припинення тощо, не являє собою завершені та цілісної правової конструкції.

Його норми регулюють не відокремлену групу суспільних відносин, а лише їх окремий вид. Тому ми категорично не погоджуємося з ідеєю про можливість кодифікації таких невеликих за обсягом сукупностей норм адміністративного права, якими є адміністративно-правові інститути. Доцільною та логічною, у зв'язку з цим, виглядає лише кодифікація підгалуззей адміністративного права. Проте, тут виникає інша проблема, пов'язана із з'ясуванням їх кількості та їх назв.

Вивчення відповідної літератури з адміністративного права показує, що серед українських авторів немає одностайності у розумінні питання про підгалуззі адміністративного права. Зараз до підгалуззей адміністративного права відносять: публічне управління у сфері управління; публічне управління в соціально-культурній сфері; публічне управління в адміністративно-політичній сфері [7, с. 128]. Іноді до цього переліку додаються також: будівельне право, транспортне право, медичне право, енергетичне право, освітнє право тощо [8, с. 34].

Таким чином, можна зробити однозначний висновок, що у вітчизняній науці адміністративного права немає чіткого та послідовного розуміння його системи, а, відповідно, і переліку підгалуззей останнього, що, як наслідок, робить абсолютно неможливим проведення кодифікації норм останнього.

В умовах, коли спорт стає не просто ризагою, а окремою сферою державної політики, підвищеної актуальності набуває питання удосконалення правових засад її реалізації, що може бути досягнуто, зокрема, через розробку та прийняття Адміністративно-спортивного кодексу. На наш погляд, подібний крок сприятиме також:

- усуненню прогалин та суперечностей, які нині мають місце у нормативних актах з питань фізичної культури та спорту;
- приведенню адміністративно-спортивного права до міжнародних (європейських) стандартів;
- конкретизації прав та обов'язків суб'єктів публічної адміністрації, покликаних розроблювати та реалізовувати державну політику у галузі спорту;

- покращенню правового статусу професійних спортсменів;

- активізації наукових досліджень у сфері публічно-правового регулювання суспільних відносин, які виникають у сфері фізкультури та спорту;

- формуванню конкурентоспроможного олімпійського резерву;

- створенню додаткових можливостей для залучення широких мас населення, особливо неповнолітніх, до заняття фізкультурою та спортом. Принагідно відзначимо, що подібний крок позитивно вплине на зниження рівня наркоманії та алкоголізму серед молоді. Так, відповідно до результатів досліджень вчених, дитина, яка з раннього дитинства залучена до заняття спортом чи будь-якими фізичними вправами, після досягнення 12-річного віку виробляє імунітет до шкідливих звичок [9, с. 13]. Подібна думка була висловлена також і Президентом України 18 жовтня 2012 р. у Києві під час роботи III Спортивного конгресу України, який наголосив на тому, що утвердження здорового способу життя, особливо серед дітей і молоді, на сьогодні залишається актуальним питанням для України – і головну роль тут мають відігравати фізична культура і спорт [10].

Основна ідея Адміністративно-спортивного кодексу має полягати у створенні комплексного юридичного акта, спрямованого на регулювання суспільних відносин, які виникають під час та у межах публічного управління у сфері фізкультури та спорту. Кодекс має забезпечувати регулювання відповідних суспільних відносин як на рівні принципів та загальних правових приписів, так і на рівні конкретних норм, які враховували б специфіку суспільних відносин, що виникають в окремих сегментах спорту. Майбутній кодекс має бути спрямований також на підвищення ролі та відповідальності держави у галузі фізичного розвитку та оздоровлення населення, удосконалення повноважень суб'єктів публічної адміністрації усіх рівнів та їх посадових і службових осіб у галузі фізкультури та спорту за стан справ у даній сфері. Створення цього кодифікованого акта має базуватися на таких ціннісних основах, як:

- визнання стратегічної важливості та пріоритетності цієї галузі суспільних відносин для держави та суспільства;

- визнання виправданості та доцільності значних фінансових вкладень під час здійснення державної політики щодо окремих сегментів у галузі спорту у цілях забезпечення державних та суспільних інтересів;

- поєднання державного регулювання відносин у галузі фізичної культури та спорту із саморегулюванням таких відносин суб'єктами фізичної культури та спорту;

- розумне та демократичне поєднання інтересів особистості, суспільства та держави;

- недопущення покладення обов'язків на учасників діяльності у галузі спорту, якщо їх встановлення носить дискримінаційний характер для правомірно діючих суб'єктів відповідних правовідносин або перешкоджає такій діяльності;

- презумпція високої суспільної значимості участі у спортивній діяльності для кожної неповнолітньої особи та пріоритетна підтримка державою та органами місцевого самоврядування заняття масовим та любительським спортом якомога більшої частини населення;

- безперервність та наступність спортивного виховання громадян, які належать до різних вікових груп, концепція «спорт протягом усього життя»;

- заборона будь-яких видів дискримінації, а також проявів насилля та жорстокості у галузі спорту;

- принципи «Фейр-плей», які являють собою звід етичних законів чесної гри, заснованих на внутрішній переконаності індивідуума про благородство та справедливість у спорті [11, с. 5, 6–7].

Що стосується змісту майбутнього Адміністративно-спортивного кодексу України, то, на наш погляд, до нього мають увійти норми, спрямовані на:

- офіційне тлумачення термінів та категорій, таких як: спорт, фізична культура, спортивна діяльність, право на заняття спортом, професійний спорт, масовий спорт, любительський спорт, спортивна підготовка, державна політика у галузі спорту, допінговий засіб тощо;

- закріплення засад правового регулювання у галузі спорту;
- визначення державної політики у галузі фізичної культури та спорту;
- закріплення прав та обов'язків суб'єктів публічної адміністрації, відповідальних за реалізацію державної політики у галузі фізичної культури та спорту;
- фіксацію видів спорту та спортивних дисциплін;
- встановлення порядку проведення спортивних заходів;
- закріплення правового статусу учасників спортивних відносин (спортсменів, тренерів, суддів, болельників, спортивних команд, спортивних федерацій, спортивних клубів тощо);
- визначення особливостей порядку зайняття професійним спортом;
- регулювання порядку присвоєння спортивних звань та розрядів;
- встановлення засад антидопінгової політики держави.

Щодо кодифікації адміністративно-спортивного права зазначимо, що нам видається хибною думка російських колег, які пропонують до змісту Спортивного кодексу включати питання регулювання праці у галузі спорту, наукової та комерційної діяльності. На наш погляд, це неодмінно викличе суперечності між положеннями названого кодексу та Кодексом законів про працю, Цивільним кодексом, Господарським кодексом, законодавством про наукову діяльність. До того ж питання організації, наприклад, наукових досліджень у сфері спорту не мають якихось принципових відмінностей від організації та проведення наукових досліджень в інших сферах. Тому у межах Адміністративно-спортивного права кодексу мають бути об'єднані лише ті норми, які мають пряме відношення до розробки та реалізації державної політики у галузі спорту.

Зрозуміло, що процес кодифікації адміністративно-спортивного права України є досить складним та тривалим. Тому першим кроком у напрямку майбутньої кодифікації може стати інкорпорація відповідного нормативного масиву, яка дозволить вирішити найбільш актуальні проблеми, що накопилися у даній сфері.

З огляду на це, доцільним виглядає розробка та прийняття збірок нормативних актів, які б уміщали у собі норми адміністративно-спортивного права, покликані регулювати окремі види суспільних відносин, що виникають у галузі фізкультури та спорту. Для прикладу таких збірок, можна назвати Збірку правових актів з питань організації та проведення змагань з олімпійських видів спорту; Збірку правових актів з питань підготовки (виховання, навчання) професійних спортсменів; Збірку правових актів з питань присвоєння спортивних звань та спортивних розрядів тощо. Цінність подібних збірок полягає не лише у тому, що вони можуть полегшити роботу відповідних суб'єктів публічної адміністрації, але і у тому, що таким чином вдасться виявити недоліки правового регулювання у названій сфері, визначити норми права, які не діють, або суперечать положенням інших правових актів. Зазначений вид інкорпорації отримав назву тематичної інкорпорації і саме, він, на наш погляд, є найбільш доцільним, особливо з огляду на майбутню кодифікаційну роботу.

Варто згадати також і про таку форму систематизації права, як консолідація, яка є доволі складною формою систематизації правового масиву, яка може бути застосована далеко не у всіх сферах правового регулювання. Вона знаходить свій прояв там, де виникає необхідність об'єднання в один нормативний акт основ законодавства, існуючих кодексів, змістовних законів. Зрозуміло, що викладене не стосується питань фізичної культури та спорту.

Таким чином, питання систематизації адміністративно-спортивного права є важливим та актуальним напрямком функціонування держави та її органів. Без проведення названої роботи нам не вдасться ані покращити функціонування відповідних суб'єктів публічної адміністрації, ані досягти великих здобутків у спорті. Українські спортсмени, на жаль, нині тренуються у поганих умовах, мають недостатнє фінансове та матеріальне забезпечення та правовий захист. Залишає бажати кращого також і співпраця громадських спортивних об'єднань та держави. І це лише невелика частина проблем, які очі-

#### АНОТАЦІЯ

У статті визначається поняття адміністративно-спортивного права. Характеризуються правові акти, які регулюють адміністративно-спортивні правовідносини. Проводиться розмежування понять «систематизація права» та «систематизація законодавства». Аналізується вітчизняний та зарубіжний досвід у сфері кодифікації адміністративного права.

#### SUMMARY

The article defines the administrative and sports law. Characterized by legal acts regulating administrative and legal sports. Reservation distinction between «systematization of law» and «systematization of legislation». Analyzes national and international experience in the codification of administrative law.

кують свого нормативного вирішення, що буде надзвичайно важко зробити за відсутності належним чином систематизованого масиву норм адміністративно-спортивного права.

#### Література

1. Моргунов О. А. До питання про сутність адміністративно-спортивного права / О. А. Моргунов // Актуальні питання правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні : матер. міжнар. наук.-пркт. конф., (2-3 лютого 2012 року, м. Харків). – у 2-х томах. – ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2012. – Т. 1. – С. 81– 82.
  2. Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main/1360879204222977/page>.
  3. Збірник цін на проектні роботи для будівництва : наказ Державного комітету СРСР з фізичної культури і спорту від 20 березня 1987 р. № 189 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0189400-87>.
  4. Колпаков В. К. Адміністративна реформа: концептуальні засади / В. К. Колпаков // Науковий вісник Київського наці-
- онального університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1. – С. 18–27.
5. Мельник Р. С. Реформування системи адміністративного права як передумова його кодифікації / Р. С. Мельник // Право і безпека. – 2012. – № 3 (45). – С. 109–113.
  6. Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломoeць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
  7. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право / В. Б. Авер'янов. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
  8. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – вид. 3-тє, перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
  9. Соловьев А. А. Актуальные проблемы спортивного права: Кодификация законодательства о спорте. Спорт и вузы / А. А. Соловьев. – М., 2008. – 156 с.
  10. Виступ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art\\_id=245707856&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245707856&cat_id=244277212).
  11. Соловьёв А. А. Концепция проекта Спортивного кодекса Российской Федерации / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России. – М., 2009. – 55 с.