

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.4.62>**А. А. Багрій**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДОСВІД США ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ АНТИДОПІНГОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СПОРТІ ТА ЙОГО НАПЯМИ ЗАПОЗИЧЕННЯ У НАЦІОНАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Статтю присвячено комплексному адміністративно-правовому аналізу досвіду США щодо здійснення антидопінгової діяльності у спорті та визначенню пріоритетних напрямів його адаптації до національного адміністративного законодавства України. Обґрунтовано, що сучасний антидопінг вийшов за межі технічної процедури контролю та став інститутом публічного адміністрування, який прямо пов'язаний із забезпеченням прав людини, публічної довіри, легітимності спортивних інституцій і міжнародної репутації держави. Акцентовано увагу на тому, що наднаціональна стандартизація антидопінгової сфери через Всесвітній антидопінговий кодекс та міжнародні стандарти формує для національних правопорядків подвійний виклик: забезпечити відповідність міжнародним правилам і водночас вибудувати внутрішні процедури так, щоб рішення антидопінгових органів були юридично стійкими, процесуально справедливими та передбачуваними. У межах дослідження аргументовано, що американська модель антидопінгу є однією з найбільш показових для науки адміністративно го прав а завдяки поєднанню інституційної незалежності виконавця антидопінгових функцій (USADA) з ефективною процедурною архітектурою управління результатами, розслідування порушень і застосування санкцій. Встановлено, що ключовою особливістю США є гібридна природа антидопінгового адміністрування, оскільки USADA не є класичним органом державної влади, однак реалізує функцію публічного значення з наслідками, співмірними із державним контролем, що охоплює обмеження професійної діяльності, репутаційні та економічні втрати). Значну увагу приділено дискусії щодо меж застосування конституційних гарантій у провадженнях USADA та специфіці арбітражної моделі розгляду спорів, яка забезпечує оперативність і експертність, але водночас потребує постійного балансування між ефективністю контролю і повнотою процесуальних гарантій спортсмена. Особливо проаналізовано екстериторіальний поворот антидопінгової політики США через Rodchenkov Anti-Doping Act, який криміналізує допінгові змови у контексті міжнародних змагань та підсилює антидопінг інструментами публічно-правового примусу. За результатами аналізу сформульовано конкретні напрями запозичення американського досвіду для України та охарактеризовано сутність і значення кожного з них.

Ключові слова: антидопінгова діяльність, адміністративно-правове регулювання, зарубіжний досвід, США, спорт, належна правова процедура, арбітраж, антидопінгова освіта, стандарти доказування, адміністративне законодавство.

Актуальність теми. Антидопінгова діяльність у сучасному спорті перестала бути суто технічною процедурою виявлення заборонених речовин і перетворилася на складний інститут публічного адміністрування, що безпосередньо пов'язаний із фундаментальними питаннями прав людини, публічної безпеки, довіри до держави, легітимності спортивних інституцій та міжнародної репу-

тації країни. Спорт ХХІ століття функціонує як глобальний соціальний медіум, де кожен допінг-інцидент миттєво виходить у публічну площину, формуючи уявлення про справедливість, рівність можливостей, ціну перемоги й якість державних гарантій доброчесності. За таких умов антидопінг потребує медико-біологічної та адміністративно-правової деталізації як системи процедур, інституцій, гарантій та юридич-

ної відповідальності, покликаних забезпечити баланс між публічним інтересом у чистому спорті та правами спортсмена як учасника адміністративної процедури.

Особливу актуальність набуває аналіз зарубіжного досвіду, оскільки сучасна антидопінгова модель є наднаціонально стандартизованою і фактично функціонує як своєрідна процедурна конституція глобального спорту. Всесвітній антидопінговий кодекс та міжнародні стандарти WADA визначають перелік порушень і санкцій, а й повну логіку управління ризиками, якими є порядок планування тестувань, відбір проб, розслідування, управління результатами, терапевтичні винятки, освітні програми, вимоги до належного врядування антидопінгових органів. У таких умовах національні правопорядки постають перед подвійним викликом між тим, щоб забезпечити формальну відповідність міжнародним правилам і водночас інтегрувати антидопінг у внутрішню систему адміністративного законодавства так, щоб рішення антидопінгових органів були спорт-легітимними, а й юридично стійкими - процесуально справедливими, доказово обґрунтованими, пропорційними та передбачуваними.

Саме тому доцільним є компаративний аналіз моделей провідних країн, які демонструють різні, але ефективні підходи до інституційної незалежності, процесуальної якості й технологічної спроможності антидопінгових систем. Так, англосаксонська управлінська традиція, зокрема Велика Британія та США, характеризується послідовним акцентом на інституційній автономії антидопінгових органів від спортивних федерацій, розвинених механізмах правового захисту спортсмена та практичній орієнтації на розслідування порушень із застосуванням аналітики, ризик-профілювання і доказових стандартів, сумісних із високими вимогами справедливого провадження. У цих юрисдикціях суттєвою перевагою є формальне нормативне закріплення процедур, скільки усталена адміністративна культура належної процедури, що мінімізує простір для дискреційних помилок і підвищує прогнозованість рішень.

Натомість континентально-європейський досвід, зокрема Франція та Німеч-

чина демонструє переваги деталізованої процедурної регламентації та правової визначеності, коли антидопінг інтегрований у ширший масив публічно-правового регулювання, а стандарти збирання/оцінки доказів, дисциплінарного провадження й оскарження кореспондують із національними принципами адміністративного права, включно з пропорційністю, мотивованістю рішень і судовим контролем. Додатковим елементом ефективності в окремих країнах ЄС є нормативне підсилення антидопінгової політики через кримінально-правові та фінансово-контрольні інструменти щодо специфічних форм порушень, наприклад, організованого допінгу, що дозволяє державі впливати на найбільш небезпечні ризики для публічного порядку у спорті.

Стан дослідження. Проблематика зарубіжного досвіду здійснення антидопінгової діяльності у спорті не була конкретним цілісним предметом дослідження серед науковців і їх праці стосувалися здебільшого міжнародно-правового регулювання. Серед таких вчених необхідно назвати наступних: Т.М. Акуленко, С.Д. Білоцький, В.В. Бубліченко, С.М. Гусаров, В.В. Заборовський, В.В. Манзюк, В.О. Петрова, Є.В. Попко та інші.

Водночас, попри наявність зазначених наукових напрацювань, слід констатувати, що комплексний адміністративно-правовий аналіз зарубіжного досвіду здійснення антидопінгової діяльності саме крізь призму його адаптації до національного адміністративного законодавства України залишається недостатньо розробленим. Більшість досліджень або зосереджені на міжнародних стандартах як рамці регулювання, або розглядають антидопінг переважно як складову спортивного права чи дисциплінарної відповідальності, не формуючи цілісної моделі антидопінгу як інституту публічного адміністрування, що й обумовлює актуальність нашого дослідження.

Метою статті є аналіз специфіки зарубіжного досвіду правового регулювання антидопінгової діяльності у спорті та формулювання пропозицій щодо його запозичення у національне адміністративне законодавство.

Виклад основного матеріалу. Зарубіжний досвід здійснення антидопінгової діяльності важливий для України як інструмент якісної правової модернізації від інституційної незалежності антидопінгових органів до належних адміністративних процедур, цифрової безпеки даних, стандартів доказування й справедливого слухання, а також до нових форматів превенції, серед яких освіта та ризик-орієнтований контроль.

Американська модель антидопінгу часто описується як одна з найбільш прагматичних і водночас парадоксальних, де центральним виконавцем антидопінгових повноважень є USADA (United States Anti-Doping Agency), яка організаційно не є класичним органом державної влади, однак фактично реалізує ключову функцію у сфері публічного інтересу, а саме гарантування доброчесності національного спорту та міжнародної репутації США. Практика американського антидопінгу вибудовувалась навколо ідеї незалежності від спортивних федерацій та їх потенційного конфлікту інтересів. Важливо, що ця незалежність працює в адміністративно-правовому сенсі через договори, правила та процедури, які спортсмен приймає як умову участі у змаганнях. Саме тому американська модель показово демонструє, що антидопінгові відносини можуть бути формально приватизованими, але за своїм змістом вони залишаються регуляцією з наслідками публічного характеру від обмеження професійної діяльності до репутаційних та економічних втрат [1, р. 1468-1479].

Найгостріша юридична дискусія у США зосереджена навколо питання чи мають спортсмени право посилається на конституційні гарантії належної правової процедури (due process) під час провадження USADA? У наукових працях наголошується, що на тлі делегованої державою функції контролю за допінгом виникає ризик фактичного обмеження прав без повного набору конституційних процесуальних інструментів, притаманних державному адміністративному провадженню або судовому процесу. У цьому контексті показовими є аргументи про те, що спортсмен опиняється у процедурі, де стандарти

доказування, дисциплінарні презумпції, строки та правила допуску доказів визначаються спортивним правом за участю міжнародних акторів, а не класичним адміністративним законодавством. У типовому рішенні щодо Теда Гетліна (Gatlin v. USADA) простежується логіка спеціальної автономії антидопінгової процедури, яка підтримується арбітражною природою спору та спеціальними правилами спортивного регулювання [2].

Сильним елементом американської системи виступає арбітражна архітектура розгляду справ і апеляцій, що традиційно обґрунтовується швидкістю, експертністю та процесуальною економією. Однак з адміністративно-правової точки зору саме швидкість та експертність можуть вступати у напруження з принципом повної змагальності й прозорості, що робить актуальним питання балансування: де межа між ефективним антидопінговим контролем та допустимими обмеженнями прав спортсмена? Ця напруга зростає в умовах, коли антидопінг дедалі більше переходить у площину державної безпеки та боротьби з транснаціональними схемами, а отже набуває рис ще й кримінально-правової та фінансово-розслідувальної діяльності [3, р. 40-46].

Яскравим проявом такого екстериторіального повороту став Rodchenkov Anti-Doping Act від 2019 року, який вводить федеративну кримінальну відповідальність за допінгові змови, пов'язані з міжнародними змаганнями та впливом на комерційні інтереси (спонсорські кошти, медіаконтракти, фінансування подій). Цей акт принципово змінює рамку дискусії: допінг трактується як форма шахрайства і змови, що шкодить економіці спорту та довірі суспільства [4]. Для адміністративного права України тут важливо дві ідеї: по-перше, держава може законодавчо окреслити «червоні лінії» щодо організованих допінгових схем, не криміналізуючи при цьому кожен випадок порушення спортсменом правил; по-друге, модель відкриває механізм міжвідомчої взаємодії (спорт - фінанси - правоохоронні органи), яку складно реалізувати виключно в межах внутрішньоспортивних процедур.

Тож, на основі зазначеного вище, на

нашу думку, доцільно впровадити окремий блок кримінально-правових норм проти організаторів допінгу, який охоплюватиме дистрибуцію, змову, медичне сприяння, не криміналізуючи автоматично кожне порушення спортсменом правил з фокусом на схемі як у справі Радченкова. Значення такої законодавчої пропозиції полягає у руйнуванні інфраструктури допінгу як бізнесу. Практика показує, що дисциплінарні санкції часто карають верхівку айсберга, тобто самого спортсмена, але не зачіпають системних постачальників і координаторів. Законодавче рішення має бути спрямоване на мережі, адже саме вони генерують повторюваність явища та підривають економічну й репутаційну основу спорту.

Варто також розробити Єдиний Національний протокол антидопінгового контролю та розслідувань як підзаконний акт із прямою відсилкою в законі за моделлю USADA Protocol.

Відповідна законодавча пропозиція полягає у впровадженні в Україні окремого, публічного й обов'язкового для всіх суб'єктів спорту "Національного протоколу антидопінгового контролю та розслідувань", який деталізує процедури тестування та збору доказів за принципом процедурного кодексу як у протоколах USADA. Йдеться про уніфіковані алгоритми та чек-листи, а саме порядок повідомлення спортсмена, відбір проб, документування, строки й форми процесуальних актів, стандарти фіксації доказів, а також мінімальні гарантії участі спортсмена, зокрема під час інтерв'ю. Наразі в Україні процедури переважно спираються на міжнародні стандарти WADA та правила НАДЦ, однак відсутній єдиний державний протокол, що знижує передбачуваність практики і створює ризики процесуальних дефектів. Прийняття такого акта підвищить правову визначеність, зменшить дискрецію та забезпечить доказову стійкість антидопінгових рішень під час судового або арбітражного контролю.

На основі досвіду США варто впровадити обов'язкову антидопінгову освіту і сертифікацію персоналу спортсмена як адміністративну умову допуску до офіційної спортивної діяльності за моделлю USADA Education Programs.

Вагомість пропозиції полягає в трансформації антидопінгової освіти з рекомендованого напряму діяльності у нормативно обов'язковий адміністративний стандарт допуску до професійної спортивної сфери, за аналогією з системними програмами USADA для тренерів і медичного персоналу. Пропонуємо встановити законодавчу вимогу: тренери, лікарі, менеджери команд та інші особи допоміжного персоналу допускаються до офіційної діяльності лише за умови проходження періодичної антидопінгової сертифікації із можливістю використання модулів на кшталт WADA ADEL як бази. В Україні освітні заходи існують і підтримуються НАДЦ, однак відсутня загальнообов'язкова сертифікація рівноцінна допуску, що унеможливорює системне превентивне управління ризиками. Запровадження цієї вимоги зменшить частку ненавмисних порушень, сформує презумпцію професійної відповідальності персоналу та переведе антидопінгову діяльність у вимір вимірюваного й контрольованого елементу адміністративного регулювання спорту.

Висновки. Отже, можемо констатувати, що ефективний антидопінг у сучасному спорті є адміністративно-правовою системою управління доброчесністю, у якій процедурні правила та інституційна незалежність мають таке саме значення, як і наукова складова контролю. Міжнародна стандартизація, закріплена Всесвітнім антидопінговим кодексом 2021 року [5] та міжнародними стандартами WADA [6], демонструє чітку тенденцію, а саме те, що антидопінгові організації повинні діяти у форматі зрозумілих і відтворюваних процедур, де кожен етап від планування тестування до прийняття рішення має бути юридично прозорим і доказово надійним. Це означає, що якість антидопінгу вимірюється кількістю виявлених порушень, а передусім стійкістю рішень, здатністю системи витримувати апеляційний контроль та зберігати довіру спортсменів і суспільства.

Зарубіжні моделі переконливо показують, що незалежність антидопінгового органу в операційних рішеннях є базовою гарантією справедливості у країнах, де розподілено функції нормотворення, тес-

тування, розслідування та дисциплінарного розгляду, суттєво зменшується ризик конфлікту інтересів і підвищується легітимність санкцій. Для України це набуває практичного значення з огляду на чинний Закон України «Про антидопінгову діяльність у спорті» [7] та інституційний статус Національного антидопінгового центру, діяльність якого також структурно прив'язана до міжнародних антидопінгових стандартів. Отже, адаптація зарубіжного досвіду має спрямовуватися на посилення процедурної автономії, стандартизацію внутрішніх регламентів і формування зрозумілої карти повноважень у системі публічного управління спортом.

У зв'язку з цим, адаптація такого досвіду у адміністративне національне законодавство має включати імплементацію сучасних стандартів планування тестувань, процедур документування і збереження доказів, а також механізмів координації між антидопінговими інституціями, федераціями та компетентними державними органами так, щоб забезпечити сталу й прогнозовану державну політику доброчесності спорту.

Окремим вагомим висновком також є усвідомлення того, що в зарубіжних правопорядках послідовно зростає значення правового виміру антидопінгу як адміністративної процедури, що потребує гарантій належного процесу. Права спортсмена дедалі частіше фіксуються як обов'язковий стандарт діяльності антидопінгових організацій. Для національного адміністративного законодавства України вказане означає необхідність конкретизації процедурних гарантій, чітких правил повідомлення особи, доступу до матеріалів, строків розгляду, стандартів доказування, права на представника та мотивованого рішення.

Таким чином, узагальнюючи аналіз антидопінгової моделі США, слід зробити висновок, що її ключова цінність для України полягає у демонстрації працездатної адміністративної конструкції, де антидопінг функціонує як інституційно незалежна, процедурно формалізована й доказово орієнтована система публічного управління доброчесністю. Американський підхід виразно підсилює довіру до правоза-

стосування через практику відокремлення антидопінгового органу від федеративних інтересів, опору на незалежні механізми розгляду спорів та стандарти належної процедури, а також завдяки акценту на розслідуваннях і ризик-менеджменті як інструментах боротьби з організованим допінгом й своєрідною інфраструктурою порушень. Додатковою перевагою є наявність у США механізму публічно-правового підсилення антидопінгу, зокрема через кримінально-правовий вимір щодо змов, спрямованих на маніпуляцію результатами великих міжнародних змагань, що формує превентивний ефект і сигналізує про високий рівень державної нетерпимості до системних допінгових практик.

Список використаної літератури:

1. Koller D.L. How the United States Government Sacrifices Athletes' Constitutional Rights in the Pursuit of National Prestige: The Special Case of the United States Anti-Doping Agency. URL <https://digitalcommons.law.byu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2430&context=lawreview&utm>
2. UNITED STATES ANTI-DOPING AGENCY v. JUSTIN GATLIN. American Arbitration Association No. 30 190 00170 07. North American Court of Arbitration for Sport Panel. URL <https://www.usada.org/wp-content/uploads/AAA-CAS-Decision-Dissent-Justin-Gatlin-January-2008.pdf>
3. Horvitz S. L., Tygart T., Turbow P. A. Dopers Are Not Duped: USADA's Assistance to Federal Prosecutions Ultimately Protecting Clean Athletes Is Not State Action. *Marquette Sports Law Review*. 2008. Vol. 19, Iss. 1. P. 39–63. URL: <https://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1023&context=sportslaw>
4. Rodchenkov Anti-Doping Act of 2019. URL <https://www.congress.gov/116/plaws/publ206/PLAW-116publ206.pdf>
5. Всесвітній антидопінговий кодекс. Офіційний сайт Міністерства молоді та спорту України. URL https://mms.gov.ua/storage/app/sites/16/Antidopingova_dijalnist/vsesvitniy-antidopinogviy-kodeks.pdf
6. World Anti-Doping Code. URL https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/2021_wada_code.pdf
7. Про антидопінгову діяльність у спорті: Закон України від 26.01.2022 № 2011-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2011-20>

Bahrii A. A. US experience in implementing anti-doping activities in sports and its areas of borrowing into national administrative legislation

The article is devoted to a comprehensive administrative and legal analysis of the US experience in implementing anti-doping activities in sports and determining the priority areas of its adaptation to the national administrative legislation of Ukraine. It is substantiated that modern anti-doping has gone beyond the technical procedure of control and has become an institution of public administration, which is directly related to ensuring human rights, public trust, the legitimacy of sports institutions and the international reputation of the state. Attention is focused on the fact that the supranational standardization of the anti-doping sphere through the World Anti-Doping Code and international standards creates a double challenge for national legal systems: to ensure compliance with international rules and at the same time to build internal procedures so that the decisions of anti-doping bodies are legally stable, procedurally fair and predictable. The study argues that the American anti-doping model is one of the most indicative for the science of administrative law due to the combination of the institutional independence of the anti-doping function provider (USADA) with an effective procedural architecture for results management, investigation of violations, and application of sanctions. It has been established that the key feature of the USA is the hybrid nature of anti-doping administration, since USADA is not a classic body of state power, but performs a function of public importance with consequences commensurate with state control, which includes restrictions on professional activity, reputational and economic losses). Considerable attention is paid to the discussion of the limits of the application of constitutional guarantees in USADA proceedings and the specifics of the arbitration model for considering disputes, which ensures efficiency and expertise, but at the same time requires a constant balancing between the effectiveness of control and the completeness of the athlete's procedural guarantees. Separately, the extraterritorial turn of the US anti-doping policy through the Rodchenkov Anti-Doping Act, which criminalizes doping collusion in the context of international competitions and strengthens anti-doping with instruments of public legal coercion, is analyzed. Based on the results of the analysis, specific directions for borrowing American experience for Ukraine are formulated and the essence and significance of each of them are characterized.

Key words: anti-doping activity, administrative and legal regulation, foreign experience, USA, sports, due process, arbitration, anti-doping education, standards of evidence, administrative legislation.