УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32837/apdp.v0i83.126

О. А. Моргунов

ЩОДО ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРАХ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Постановка проблеми. Концепція переорієнтації держави на служіння людині, а не управління людьми, з одного боку, а з іншого, коли до уваги взяти сучасний курс України на поглиблення європейської інтеграції з метою набуття членства в ЄС (процес інтеграції охоплює вдосконалення вітчизняної законодавчої бази у формі адаптації законодавства України до законодавства ЄС), пояснюють перегляд та розширення категоріально-понятійного апарату науки адміністративного права України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання актуальності поняття державного управління в умовах євроінтеграції вивчалося рядом науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, О.М. Алікова, В.А. Базенко, В.В. Баштаник, Т.О. Буренко, І.М. Мінаєва, О.І. Миколенко, Н.М. Мельтюхова, С.В. Нікітенко, О.М. Обозна, О.Ю. Оржель, Н.М. Рудік, В.О. Сурнін, О.І. Сушинський, Ю.П. Шаров та інші, праці яких стали основою написання статі.

Поряд із поняттям «державне управління» в категоріально-понятійному апараті науки адміністративного права України з'являються поняття публічного управління та публічного адміністрування, зміст яких не визначено остаточно. Водночас, практики все частіше використовують вказані дефініції, що ставить питання про остаточне визначення і закріплення їх змісту.

Метою статті є визначення ознак та формування поняття публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту зі встановленням законодавчих підстав його використання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Н.М. Мельтюхова вказує, що «останніми роками в Україні все більш широке розповсюдження отримає поняття «публічне адміністрування». Його використовують науковці, у 2005 р. було оприлюднено проект урядової Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, у 2008 р. з'явився його новий доопрацьований варіант. Але і досі відсутній єдиний погляд на сутність та зміст цього словосполучення у теоретиків і велика кількість питань у практичних працівників. Переважно це пов'язано з невизначеністю його у нормативно-правових актах, а також із відсутністю чітких пояснень щодо співвідношення з поняттями «державне управління» та «місцеве самоврядування» [1, с. 77]. «Існування таких дискусійних питань у науці адміністративного права, підсумовує О.І. Миколенко, не є критичним доти, доки не виникає необхідність урегулювати на законодавчому рівні відповідну сферу суспільних відносин. Саме на цьому етапі виникає питання: Яку концепцію, запропоновану в юридичній літературі, взяти за основу в готуванні законопроектів і прийнятті нормативно-правових актів» [2, с. 140].

У ст. 5 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 № 3808-XII [3] йдеться про державне управління у сфері фізичної культури і спор-

© О. А. Моргунов, 2019

ту, яке здійснюється центральними органами виконавчої влади. Однак, з огляду на історію розвитку концепції відносин, держава-громадянське суспільство, держава-людини та громадянин, яка в Україні включає перехід від адміністративно-командного управління до людиноцентриської теорії влади, автор підтримує концепцію переходу державного управління у публічне управління.

Як констатує Н.М Рудік, «через укорінення особливих рис радянської системи публічного управління в адміністративну практику країн ЦСЄ (так званий демократичний централізм, високий рівень політизації державного управління, відсутність законодавства про державну службу, наявність системи номенклатури як найвищого прояву партійної кадрової політики, відсутність будь-якого розрізнення систем державного управління та місцевого самоврядування), після падіння комуністичних режимів вони зіткнулися з величезними проблемами, пов'язаними з докорінною реорганізацією їхніх адміністративних систем. Крім того, адміністративно-територіальні одиниці регіонального та місцевого рівнів посткомуністичних країн ЦСЄ не мали самоврядних повноважень, а лише виконували залишкові функції у певних сферах місцевих інтересів. Потреба в проведенні системних змін поставила під питання основоположні принципи соціалістичної адміністративної моделі, тому нові демократії постали перед необхідністю проведення системної трансформації, яка унеможливлювала поступову адаптацію до нових умов» [4, с. 37].

Поняття публічного управління у сферах фізичної культури та спорту на відміну від поняття державного управління, по-перше, ілюструє найбільш значимі на сьогодні ознаки відповідної діяльності: втілення суверенітету народу, належність влади народові, реалізацію суспільних інтересів без підміни їх державними, волею держави тощо. По-друге, не обмежує число суб'єктів органами держави, дозволяючи віднести органи місцевого самоврядування до суб'єктів публічного управління.

Щодо категорії публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту, яка є предметом розгляду статті, то воно повинно бути визначене частиною публічного управління. Щодо характеристики публічного управління як адміністрування, то, на думку українських учених, у сучасному розумінні «адміністрування» має широкий характер, охоплюючи сферу державного управління і включає в себе поняття «демократичного врядування» [5, с. 16]. Йдеться про ту діяльність, що уособлює сервісну, обслуговуючу функції виконавчої та муніципальної влад, відсутності повноважень на прийняття політичних рішень при наявності засобів та компетенції на їх виконання.

Це означає, що автор вважає доцільним розмежування публічного адміністрування та політичної діяльності, яка також є функцією органів виконавчої влади України (наприклад, Прем'єр-міністра України, членів уряду тощо). Адміністрація є втілення суспільної політики, оскільки вона виконує політичні рішення. У західних країнах основним напрямом діяльності державного адміністрування може бути визначене просто виконання і проведення в життя прийнятих законів і політики [6, с. 82–83], для чого слід розмежувати функцій вироблення політики та контролю за її виконанням від процесу впровадження політики: адміністративні функції та політичні [7, с. 142].

Сучасний етап розвитку українського суспільства потребує необхідних виважених інституційних перетворень публічної влади, реформ у відносинах між державою та фізичними і юридичними особами. Засвоєння та адаптація в Україні сучасних європейських технологій публічного адміністрування з чітким розподілом обов'язків та відповідальності між учасниками процесу (у тому числі розділення органів влади на ті, що виробляють політику та ті, що займаються адмініструванням) є ключовою умовою забезпечення спроможності держави надавати громадянам якісні державні, у тому числі адміністративні послуги, а також проведення подальших реформувань [8, с. 188].

Пропонуючи перехід до використання понять «публічне управління» та «публічне адміністрування» сфер фізичної культури та спорту, на зміну поняття державного управління у широкому та вузькому розумінням, автор вважає за необхідне враховувати інтеграційний курс України, який не тільки передбачає поглиблення співпраці українських органів держави з міжнародними на загальноприйнятій мові спілкування (англійська), але і адаптацію законодавства України до законодавства ЄС. «Ні успішна європейська інтеграція, ні модернізація неможливі без реформи всієї системи публічного управління, особливо в посткомуністичних країнах, адміністративні системи яких принципово відрізнялись від західноєвропейських» [4, с. 37].

О.Ю. Оржель вказує, що «спільнотою накопичено цінний досвід суспільних перетворень в умовах переходу від авторитаризму до демократії, від командно-планової економіки до ринкової, від закритої держави до відкритого суспільства. Уроки таких трансформацій є важливими для інших держав постсоціалістичного табору, що обрали шлях демократизації, ринкової економіки та інтеграції у світову глобалізовану спільноту; вони є навіть більш значущими для держав, що зробили євроінтеграційний вибір та здійснюють реформи у напрямі європеїзації економічної діяльності, суспільного життя, владно-управлінських відносин, адміністративної культури тощо. До таких держав належить і Україна. Але в Україні процеси європеїзації відбуваються повільно, досвід підготовки до членства в ЄС сусідніх країн не став предметом системного вивчення вітчизняними науковцями; надбання і уроки процесу підготовки до членства в ЄС країн Центральної та Східної Європи не були осмислені та узагальнені; вони також не знайшли практичного застосування в практиці державного управління» [9, с. 22].

Як вказує В. Баштаник, «дослідження сучасного державного управління як системи суспільних відносин у контексті формування європейського адміністративного простору актуалізується внаслідок сталої тенденції до глобалізації суспільного управління, реалізації базових принципів такого управління через імператив принципу гуманізму, формування суто європейського підходу до концепту публічного адміністрування як принципово нового виміру існування інтегрованих систем публічного управління. Напрацювання та чітка детермінація засад державного управління в умовах трансформації інтегрованої системи наднаціональних, національних, регіональних та самоврядних структур управління в Україні виступає важливим складником процесу демократизації суспільних відносин у межах європейського адміністративного простору, імплементації європейських принци-

пів взаємодії органів влади різних рівнів, концептуалізації засад організації і розподілу владних повноважень, чіткої побудови системи делегованого управління, ефективної імплементації принципу субсидіарності в діяльності управлінських структур всіх рівнів» [10, с. 28–29].

Якщо звернутись до міжнародної термінології, то у словнику ООН переклад категорії "public administration" наведено шістьма мовами. Українська серед них відсутня, російською це позначено як «государственное управление» [1, с. 77]. Водночас, у країнах із демократичним устроєм та розвинутою ринковою економікою виконавчо-організаційна діяльність держави позначається терміном "public administration" («публічне адміністрування») [11, с. 15]. При цьому на зміну класичній теорії менеджменту в державному управлінні, яка реалізовувалася на практиці через публічне адміністрування (public administration), прийшла неокласична теорія менеджменту, яка реалізується через модель публічного управління (public management).

В останні роки у вітчизняних наукових колах точаться активні дискусії щодо пошуку найбільш відповідного українського аналогу поняття "public management". У цьому контексті усе частіше доводиться чути про необхідність заміни поняття «державне управління» поняттям «публічне управління», яке є більш точним відповідником зазначеного англійського варіанту [12, с. 43–44]. Отже, поняття державне управління замінюється поняттям публічного управління з оновленням сутності та змісту відповідного явища правової дійсності.

Водночас, процес реформування законодавства України у сфері публічного управління не є досконалим, і наразі закони про публічне управління, публічну владу, виконавчу владу та систему її органів, публічну службу відсутні. Водночас, у Конституції України закріплене поняття державної влади, чинним є закон про державну службу, а категорія державного управління, хоч і не тлумачиться, але наявна в ряді законів та підзаконних актів України, в тому числі у сфері фізичної культури та спорту. Такі особливості адміністративного законодавства пояснюються історією його формування. Як вказує Н.М Рудік, досвід європейської інтеграції посткомуністичних країн ЦСЄ свідчить, що однакові за змістом та спрямованістю адміністративні реформи можуть мати різні перспективи на успіх, у разі якщо вони проводяться в країнах з відмінними адміністративними традиціями.

Притаманні адміністративним структурам цінності та домовленості стали одними з головних факторів, які впливали на функціонування держави та її складників. Адміністративні традиції значною мірою обумовлюють процес адаптації посткомуністичних країн до нових інституційних умов, впливаючи не лише на стратегії, а й на уподобання відповідних гравців та суб'єктів, оскільки нові вимоги оцінюються у світлі існуючих правил, процедур та стандартів діяльності [4, с. 37]. Ця теза актуальна для вирішення питання використання категорії державного управління паралельно з публічним адмініструванням. Адже наразі відповідні підстави є в законодавстві України, але в якому значенні поняття державного управління можливе для використання?

О.І. Миколенко вважає, що «публічне адміністрування» і «державне управління» повинні мати чітко визначені сфери використання. Поняття «державне

управління» науковець пропонує використовувати при характеристиці внутрішньо-організаційних відносин в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а публічне адміністрування – при характеристиці зовнішньо-організуючої діяльності зазначених органів. «Якщо правотворчу, юрисдикційну, контрольно-наглядову та правоохоронну діяльності розглядати як самостійні форми діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, то зміст поняття «публічне адміністрування» звужується лише до зовнішньо-організуючої діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в публічно-сервісній сфері та полягає в реалізації прав і свобод людини та громадянина, а також в наданні адміністративних послуг», – пояснює науковець [13, с. 107].

Надавати категорії державного управління вказаного значення, яке до того не надавалося і в корені не співпадає з загальноусталеними тлумаченнями державного управління як у вузькому, так і у широкому значеннях, не доцільно. Щодо внутрішньо-організаційного управління, автор не бачить причин для пошуку нового терміну чи конструкції для позначення відповідного виду правлінської діяльності, яка і до того була відмежована від державного управління, що було взято за основу при формуванні концепції трудових правовідносин державної служби [14, с. 56–63; 15; 16]. Однак, питання використання категорії «державне управління» потребує вирішення.

Доки в Україні відсутній закон про публічну службу, але чинними є закони про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, можливо, поглиблюючи диференціацію правового регулювання, виділити підвиди публічного адміністрування та розділити державних службовців, які здійснюють державне управління, та муніципальних службовців, які здійснюють муніципальне управління. Але при цьому варто врахувати, що як перші, так і другі опосередковано реалізують публічну владу шляхом публічного адміністрування, перебуваючи на публічній службі. Тим самим буде дотримано вимогу спадковості та послідовності у розвитку науки, про яку вказує О.І. Миколенко. Науковець зауважує, що «за роки незалежності України було порушено принцип спадковості знань у юридичній науці. Існування різних шкіл адміністративного права і процесу в СРСР свідчило про певну спадковість знань, які доповнювались і розвивались... сьогодні... поступово втрачається зв'язок минулих досліджень із сучасними дослідженнями проблем адміністративного права. Тобто, спадковість знань, як один із засадничих принципів розвитку юридичної науки, поступово втрачає своє значення [2, с. 140].

Враховуючи вищевикладене, автор вважає за доцільне в рамках розвитку категоріально-понятійного апарату науки адміністративного права України перехід із використання поняття державного управління у сферах фізичної культури та спорту у вузькому та широкому розумінні на категорії публічного управління та публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту. Аргументами на користь переходу з використання поняття державного управління у вузькому та широкому значеннях до понять публічне управління та публічне адміністрування відповідно автор визначає наступні: 1) термін «публічне» усуває трактування

управляння як втілення інтересів та волі держави, вказуючи на носія влади – народ України; 2) органи місцевого самоврядування входять до числа суб'єктів публічного управління та публічного адміністрування як підвиду публічного управління; 3) адаптація законодавства України до законодавства ЄС включає необхідність перегляду понять, які у міжнародному вимірі не використовуються чи можуть бути розтлумачені неоднозначно; 4) паралельне використання всіх трьох категорій вносить плутанину на практиці при визначенні їх змісту; 5) позначення одним поняттям (державне управління) двох різних явищ не відповідає вимогам до юридичної термінології в аспекті точності, лаконічності та однозначності в описі ознак явища, яке такі позначають.

Автор пропонує публічне адміністрування сфер фізичної культури та спорту визначати як професійну політично неупереджену діяльність на посадах публічної служби в органах держави та місцевого самоврядування в межах їх компетенції із практичного виконання наступних завдань і функцій держави: аналіз державної політики; забезпечення її реалізації; виконання норм законодавства; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом органів; реалізації інших повноважень, визначених законодавством.

Посадами публічної служби в органах держави автор пропонує вважати такі їх первинні структурні одиниці, що визначені структурою і штатним розписом з викладеним обсягом посадових повноважень і обов'язків. На практиці це означатиме віднесення до посад публічної служби в органах держави посад державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністрацій; органів прокуратури; органів військового управління; закордонних дипломатичних установ України; державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені законом.

Посадами публічної служби в органах місцевого самоврядування пропонує вважати такі їх первинні структурні одиниці, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України для виконання вищеперерахованих завдань і функцій держави.

Література

1. Мельтюхова Н.М. Становлення і розвиток публічної адміністрації в Україні. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.

2. Миколенко О.І. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність і майбутнє. Публічне право. 2011. № 2, С. 136–142.

3. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 14. Ст. 80.

4. 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.

5. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / авт. кол.: Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Ю.В. Дідок та ін.; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К. : НАДУ, 2010. 28 с.

6. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия : Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М. : Издательская корпорация «Логос», 2001. 200 с.

7. Сурнін В. О. Механізми стримувань та противаг у системі розподілу влади в Україні. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. 2013. Вип. 2. С. 140–144.

8. Буренко Т.О. Інституційний розвиток системи державних адміністративних послуг в Україні у контексті європейської інтеграції. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с. С. 188–190.

9. Оржель О.Ю. Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2010. Вип. 2. С. 22–30.

10. Баштаник В.В. Трансформація державного управління у контексті формалізації європейського адміністративного простору. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с. С. 28–31.

11. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: Концептуальні аспекти. К. : Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.

12. Розвиток системи управління в ЄС: досвід для України : наук. розробка / О.Я. Красівський, О.С. Киричук та ін.; за заг. ред. О.Я. Красівського. К. : НАДУ, 2013. 56 с.

13. Миколенко О.І. Поняття «державного управління» і «публічного адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. Правова держава. 2018. № 30.

14. Неумивайченко Н.М. До питання про трудові відносини державних службовців. Проблеми законності. Вип. 51. Х. : Нац. юрид. акад. України, 2001. С. 56–63.

15. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : Автореф. дис. канд. юр. наук : 12.00.05; В.о. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків : [Б. в.], 2002. 20 с.

16. Андрушко А.В. Виникнення трудових правовідносин з державними службовцями : Автореф. дис… канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2003. 20 с.

Анотація

Моргунов О. А. **Щодо поняття державного управління у сферах фізичної культури та спорту в умовах євроінтеграції.** – Стаття.

У статті визначено ознаки та сформульовано поняття публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні зі встановленням законодавчих підстав його використання поряд із поняттям державного управління. Наголошено, на доцільності в рамках розвитку категоріально-понятійного апарату науки адміністративного права України перехід із використання поняття державного управління у сферах фізичної культури та спорту у вузькому та широкому розумінні на категорії публічного управління та публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту.

Визначено, що публічне адміністрування сфер фізичної культури та спорту необхідно визначати як професійну політично неупереджену діяльність на посадах публічної служби в органах держави та місцевого самоврядування в межах їх компетенції із практичного виконання наступних завдань і функцій держави: аналіз державної політики; забезпечення її реалізації; виконання норм законодавства; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення нагляду

та контролю за дотриманням законодавства; управління фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом органів; реалізації інших повноважень, визначених законодавством.

Зроблено висновок, що посадами публічної служби в органах держави автор пропонує вважати такі їх первинні структурні одиниці, що визначені структурою і штатним розписом з викладеним обсягом посадових повноважень і обов'язків. Тобто, віднесення до посад публічної служби в органах держави посад державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністрацій; органів прокуратури; органів військового управління; закордонних дипломатичних установ України; державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені законом. Посадами публічної служби в органах місцевого самоврядування автор пропонує вважати такі їх первинні структурні одиниці, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України для виконання вищеперерахованих завдань і функцій держави.

Ключові слова: публічне адміністрування, управління сферами фізичної культури та спорту, публічне адміністрування спорту, суб'єкти публічного адміністрування, державне управління, місцеве самоврядування.

Summary

Morhunov O. A. **Concerning the concept of public administration in the fields of physical culture and sports in the context of European integration.** – Article.

The article defines the signs and formulated concept of public administration of physical culture and sports in Ukraine with the establishment of legislative grounds for its use along with the concept of public administration. It was emphasized that in the framework of development of the categorical-conceptual apparatus of the science of administrative law of Ukraine, the transition from the use of the concept of state administration in the spheres of physical culture and sport in the narrow and broad sense to the categories of public administration and public administration of the spheres of physical culture and sport.

It has been determined that public administration of physical culture and sports should be defined as professional politically impartial activity in the positions of public service in state bodies and local self-government within their competence for practical fulfillment of the following tasks and functions of the state: analysis of state policy; ensuring its implementation; compliance with legal norms; ensuring the provision of accessible and quality administrative services; supervising and monitoring compliance with legislation; management of financial resources, property and control over their use; management of personnel of bodies; the exercise of other powers specified by law.

It is concluded that the positions of public service in the bodies of the state suggest to consider such their primary structural units, which are defined by the structure and staff list with the stated scope of official powers and responsibilities. That is, assignment to the posts of public service in the bodies of the state posts of civil servants of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine; ministries and other central executive bodies; local state administrations; prosecution bodies; bodies of military management; foreign diplomatic institutions of Ukraine; state bodies, the peculiarities of the passage of public service in which are defined by law. We suggest that the positions of public service in bodies of local self-government be considered as their primary structural units, for which persons are appointed village, town, city mayor, head of district, rayon in the city, regional council on a competitive basis or by other procedure, envisaged by the legislation of Ukraine to perform the above tasks and functions of the state.

Key words: public administration, management of physical culture and sports, public administration of sports, subjects of public administration, government, local government.