

УДК 342

О. А. Моргуновкандидат юридичних наук, доцент,
докторант

Харківського національного університету внутрішніх справ

**ЗМІНА ЗАСАД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕР ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ
УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОГЛИБЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Постановка проблеми. Формування сучасної системи засад публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту відбувається на основі відходу від парадигми управління людьми та владного розпорядництва до пріоритету серед функцій держави обслуговування громадянського суспільства владою, що в основі має концепцію ефективного управління (Good Governance).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання засад публічного адміністрування як в Україні, так і в європейському адміністративному просторі неодноразово досліджувалося науковцями. З числа відповідних робіт в основу написання даної статті покладено праці таких вчених як Е.А. Афонін, Ю. В. Дідок, В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова, В. А. Ребало, А.А. Пухтецька, В. А. Шахов та інші.

Невирішені раніше завдання. Поняття публічного адміністрування використовується для характеристики діяльності суб'єктів владних повноважень в незалежній Україні, де демократизм, верховенство права, соціальна спрямованість та інші проголошені цінності визначають дії держави та громадянського суспільства, порядок їх взаємодії. До проголошення незалежності інші принципи були покладені в основу відносин влади та суспільства. І такі розбіжності означають необхідність встановлення засад публічного адміністрування, які на сьогодні актуальні, на основі критичної оцінки та порівняння із засадами державного управління, які були виділені науковцями раніше, а також враховуючи курс України на поглиблення європейської інтеграції задля досягнення мети набуття членства в ЄС.

Метою даної статті є виділення тих умов, що на сьогодні є основою для формування переліку засад публічного адміністрування сфер фізичної культури України з урахуванням євроінтеграційного курсу України.

Виклад основного матеріалу. Упродовж 1980–90-х рр. все більше країн відмовлялися від традиційної моделі державного управління. Жорстка форма правління, притаманна більшій частині країн ХХ ст., переходить у гнучкі, економічно-ринкові відносини, змінюються роль владних структур у суспільстві та взаємовідносини між суб'єктами й об'єктами публічного адміністрування. Публічне адміністрування стає невіддільною

частиною соціального устрою, без якого діяльність, співіснування населення, як індивідів, так і загалом суспільства, неможливі. В цей період сформовано нову парадигму державотворення, що заснована на залученні громадськості до управління, відкритості дій влади, використанні новітніх технологій [1, с. 103]. Не можна суперечити, що в умовах демократизації політичного процесу в Україні актуалізується завдання організації системи державної влади на принципах демократичного врядування й наближення до інтересів та потреб громадян [2, с. 34]. Для цього сучасні процеси демократизації українського суспільства та реформування системи державного управління України включають не лише застосування нових управлінських технологій, але й упровадження інноваційних та ефективних моделей управління. Такі моделі публічного управління, як «new public management», «governance» і «good governance» успішно апробовані багатьма розвиненими країнами світу [3, с. 16]. Як вказує А.А. Пухтецька, нині в Україні популярна як європейська концепція урядування, що одним з аспектів має «належне урядування» [4, с. 36].

Одразу зауважимо, що на сьогоднішній день термін «good governance» використовується та застосовується широким колом публічних інститутів у міжнародному співтоваристві в цілому та європейському співтоваристві зокрема. Однак, не дивлячись на поширеність та актуальність відповідної концепції, ця категорія не має чіткого визначення, вичерпних характеристик, рамок та цілей [5, с. 64-65]. Однак, якщо узагальнити, то ефективне врядування («good governance») є певною концептуальною рамкою, яка визначає можливість досягнення результату за наявної системи управління. Орієнтація на принципи ефективного врядування в демократичному суспільстві забезпечує певними цінностями розуміння перспективи розвитку в Україні [6, с. 245]. Концепція належного урядування сформувалася в європейській правовій доктрині на основі та за умови дотримання двох основоположних принципів побудови правових систем провідних західно-європейських країн – демократії та верховенства права [4, с. 36].

Концепція враховує суспільний контекст у реформуванні публічної адміністрації, а саме у сфері

доведення до універсальних стандартів, таких як професіоналізм, політична нейтральність, порядність, уникання конфліктів інтересів та ін. Саме поняття «добре управління» охоплює демократичну і ефективну систему керування, успішно діючі громадські інституції, відповідну якість громадських послуг та вміння пристосуватися до нових суспільних потреб. «Добре управління» вимагає довіри суспільства до уряду, передбачаючи принципи прозорості, особистої порядності, високих етичних стандартів, дотримання закону, відповідальності, доступу і солідарності з громадянами [3, с. 17]. Концепція належного врядування відображає стан (якісні та кількісні характеристики) ключових для суспільства взаємовідносин між органами публічної влади та приватними особами, а також передбачає низку важливих для демократичного суспільства показників (індексів), за якими оцінюють умовну наближеність країни до «чистих видів» принципів і стандартів належного врядування. Означена умовність пояснюється різними методиками та суб'єктами проведення обстежень (моніторингові) врядування, розбіжностями у обраних демократичними країнами моделях організації державної влади загалом та виконавчої зокрема [4, с. 36].

Розглядаючи означену концепцію ефективного управління (Good Governance) доцільно зауважити, що серед принципів європейського адміністративного права виділяють принцип належного управління (good administration). Він містить у собі поєднання вимог щодо справедливого розгляду та використання найкращого досвіду (методів) в управлінні, а також запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг про факти неналежного врядування (управління), що мали місце у діяльності установ та організацій ЄС [7, с. 124]. Водночас, з виділенням вказаного принципу серед принципів європейського адміністративного права, виділяють однойменну групу принципів в числі засад європейського адміністративного простору, який являє собою «середовище, сформоване політикою та нормами ЄС, що передбачають активну роль національних урядів, у межах якого органи управління держав-членів покликані, заради однаковості забезпечення прав громадян та свободи підприємництва в ЄС, гарантувати однорідний рівень якості й ефективності адміністративних послуг. Інакше кажучи, спільний адміністративний простір можливий лише тоді, коли адміністративні принципи, правила, процедури і положення однаково застосовуються на певній території в межах національної конституції» [8, с. 48].

Одразу зауважмо, що принципи європейського адміністративного права та принципи європейського адміністративного простору не вважаються тотожними поняттями, як і принципи адміністративного права України та засади публічного

адміністрування. Як вказує А.А. Пухтецька, «незважаючи на те, що базовою складовою двох вищезазначених визначень є слово «принцип» (вихідні положення, основні, базисні тези тощо), не варто їх ототожнювати... Аналіз наявних джерел дає змогу зробити висновок, підтримавши позиції більшості вчених-адміністративістів, які поглиблено досліджують це питання, про те, що поняття «принципи європейського адміністративного простору» та «європейські принципи адміністративного права» є, хоча і дуже близькими, однак нетотожними поняттями. Основна відмінність між ними полягає у тому, що перші є складовою частиною других...» [9, с.8]. Принципи належного врядування закріплені у низці актів.

У каталозі стандартів, якими керується Європейський Союз, виділяють дві категорії стандартів: загальносвітові стандарти державного управління та належного врядування, якими у різних частинах світу керуються держави, політики, посадові особи та державні службовці, та суто «європейські» стандарти, тобто стандарти європейського врядування, яких необхідно дотримуватися всім учасникам складного, багаторівневого, поліцентричного процесу прийняття рішень, вироблення та координації політики в ЄС [10, с. 21]. Біла Книга Європейського врядування, що містить низку рекомендацій та пропозицій щодо зміцнення демократії в Європі [11, с. 6] виділяє п'ять принципів ефективного врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагожденість [12, с. 11-12]. У Рекомендації СМ/Рес (2007) 7 Комітету міністрів державам-членам щодо належного управління запропоновано дотримуватися наступних принципів належного врядування («Principles of good administration»): 1) законності; 2) рівності; 3) неупередженості; 4) пропорційності; 5) принцип правової визначеності; 6) здійснення дії в розумний термін; 7) участі; 8) поваги до конфіденційності; 9) прозорості [13]. Якщо порівняти вказані переліки принципів, то вони істотно відрізняються.

Основні принципи управління були систематизовані та описані в базових положеннях програми SIGMA «Європейські принципи державного управління» [14, с. 118]. Поняття «Європейський адміністративний простір», запропоноване SIGMA у 1999 році, включало в себе такі складові, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетентність, організаційну спроможність, фінансову стабільність і участь громадськості [15, с. 4]. При цьому необхідно зауважити, що окрім визначення вказаних шести принципів належного врядування, програма SIGMA передбачає інструменти моніторингу їх впровадження у країнах, які мають а реалізують намір набуття членства в ЄС, для чого поглиблюють європейську інтеграцію.

Моніторинговий механізм включає комплексний набір кількісних і якісних індикаторів, що характеризують як передумови для успішних реформ (належні закони, стратегії, структури і процедури), так і фактичне впровадження реформ та подальші наслідки (як управління здійснюється на практиці). З метою аналізу прогресу, що здійснюється країною у застосуванні «Принципів», ці показники вимірюють розвиток відповідних складових державного управління, даючи загальну оцінку від 0 (найнижча) до 5 (найвища). SIGMA збирає інформацію і дані, необхідні для моніторингу результатів і прогресу у процесі оцінювання у різних країнах. Цей механізм також може бути використаний національними державними органами (зокрема установами, відповідальними за координацію або реалізацію реформування державного управління) або місцевими аналітичними центрами чи організаціями громадянського суспільства [15, с. 5]. Україна входить до числа таких країн.

У 2018 році експерти SIGMA черговий раз оцінювали стан публічного адміністрування в Україні та прогрес, який країна досягла через здійснені реформи. Експерти виділяють як позитивні, так і негативні зміни. Серед других: недосконалий механізм управління і координації реформування державного управління. Оскільки механізми описані в документах планування, однак на політичному рівні функціонує лише Координаційна рада з питань реформування державного управління і лише в питаннях, пов'язаних зі Стратегією реформування державного управління в Україні на 2016-2020 роки, але не в питаннях, пов'язаних зі Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки. Органи координації на адміністративному рівні створені, але не функціонують [16, с. 20]. Враховуючи вказану та інші висновки та рекомендації експертів SIGMA можна дійти висновку про доцільність подальшого вдосконалення публічного адміністрування в Україні, для чого формування його засад є одним з першочергових завдань.

Як ми зауважили у міжнародних стандартах немає однаковості щодо засад належного урядування. Ще більші відмінностей наявно в авторських трактуваннях переліків. До стандартів належного урядування у працях європейських дослідників сьогодні відносять: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належну адміністрацію; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд [4, с. 36, 38]. Вітчизняні науковці до принципів належного управління пропонують відносити: – принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування; – принцип відкритості і прозо-

рості; – принцип добросовісності й етичної поведінки; – принцип ефективності, компетентності і спроможності; – принцип інноваційності та відкритості до змін; – принцип сталості та довгострокової орієнтованості; – принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності; – принцип забезпечення соціальної згуртованості і підзвітності [17, с. 43]. Як бачимо, наведені переліки засад публічного адміністрування не збігаються. Є принципи, наявні у всіх з числа наведених переліків (як відкритість, прозорість, відповідальність, підзвітність, ефективність тощо). Є принципи, що відрізняються (добросовісності й етичної поведінки, інноваційності та відкритості до змін, поваги до конфіденційності, здійснення дії в розумний термін та інші).

Таке різноманіття вказує на необхідність аналізу вищенаведених та інших позицій щодо принципів належного урядування задля виконання завдання виділення засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту, спираючись на засади належного урядування, визначені на міжнародному рівні. Адже значення останніх не можна недооцінювати.

Значення вищезазначених принципів належного управління для публічного адміністрування в Україні полягає в тому, що вони встановлюють стандарти та стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу, доходить висновку К.І. Чижмарь. «Сутнісною відмінністю принципів належного урядування в країнах-учасниках ЄС та України є те, що вони – не просто ідеї, засновані на чийсь добрій волі, а реально виконуються на всіх рівнях публічного адміністрування, дієво захищаються від порушень незалежними органами контролю, системою юстиції, судовою владою та парламентським контролем» [17, с. 42]. Наразі Україна не є членом ЄС. Однак, вказані принципи мають значення для розвитку та регулювання публічного адміністрування в Україні.

На сьогодні розроблені міжнародними та європейськими регіональними організаціями принципи та стандарти належного урядування ще не в повному обсязі дістали закріплення в актах законодавства України [4, с. 36]. Така ситуація має наслідком низькі рейтинги Україні. Наприклад, згідно даних Світового економічного форуму за Індексом глобальної конкурентоспроможності Україна у 2015-2016 роки посіла 89 місце з 83, тим самим посиливши свої позиції. Однак, у категорії «Тягар державного регулювання» Україна посідає 67 місце, «Захворюваність на корупцію» - 109 місце, «Ефективність уряду» - 115 місце, «Міцність стандартів аудиту та звітності» - 120 місце серед 140 порівнюваних країн [18, с. 575-577]. Такі невтішні результати оцінювання вказують на необхідність подальших реформ публічного адміністрування, оновлення нормативно-правової бази.

І для виконання цих завдань засади належного врядування неможливо переоцінити.

Як пояснюють експерти SIGMA, «нормативні вимоги, разом з іншими керівними принципами і настановами ЄС, лежать в основі «Принципів» у тих областях, де діє нормативна база ЄС (acquis). В інших областях «Принципи» виходять з міжнародних стандартів і вимог, а також успішного досвіду країн-членів ЄС та Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Мінімальним критерієм належного управління є забезпечення країнами дотримання цих основних «Принципів» [15]. Отже, хоча Україна не є членом ЄС, взяті в рамках євроінтеграційних процесів зобов'язання з метою поглиблення європейської інтеграції та набуття членства України в ЄС, вимагають аналізу принципів європейського адміністративного простору в частині публічного адміністрування та наближення законодавства України до законодавства ЄС у вказаній сфері, приведення публічного адміністрування до європейських та міжнародних стандартів у вказаній сфері.

Не можна заперечувати, що «стандарти європейського врядування переважно мають форму «м'яких» стандартів, тобто Білих книг та комунікацій Європейської комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління; рекомендацій програми СИГМА тощо. Однак їх не можна проігнорувати: наприклад, у процесі останнього розширення кожна з країн-кандидатів, щоб здобути членство в ЄС, мала виконати Копенгагенські та Мадридські критерії та показати позитивні результати під час оцінювання за програмою СИГМА» [10, с. 21-22]. А.А. Пухтецька пояснює, що до числа стратегічних пріоритетів державної політики України входить інтеграція в європейські структури з метою набуття повноправного членства в ЄС, що передбачає обов'язковою умовою виконання Копенгагенських та Мадридських критеріїв, у яких, зокрема, містяться вимоги щодо приведення адміністративної здатності органів публічної влади країн-кандидатів у відповідність до критеріїв ефективності діяльності публічних адміністрацій країн-членів ЄС [19, с. 101-104]. Отже, виділення засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту, які повинні бути дотримані в Україні, повинно брати за основу принципи належного врядування, визначені на міжнародному рівні.

При визначенні засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту неможливо оминати увагою і норми внутрішнього законодавства України. В цьому контексті необхідно зауважити, що у ст. 4 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 № 3808-ХІІ [20] закріплено «засади державної політики у сфері фізичної культури і спорту»,

до яких віднесено визнання фізичної культури і спорту як пріоритетного напрямку гуманітарної політики держави, важливого чинника всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя; визнання спорту як важливого чинника досягнення фізичної та духовної досконалості людини, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного міжнародного іміджу держави; забезпечення гуманістичної спрямованості та пріоритету загальнолюдських цінностей, справедливості, взаємної поваги та гендерної рівності; гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту та ін. Однак, як ми вже зауважили, засади державної політики та публічного адміністрування тієї самої сфери відрізняються. Інших засад у вказаному Законі не виділено.

Інший перелік засад визначено в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, де принципами такої служби названі 1) верховенство права; 2) законність; 3) професіоналізм; 4) патріотизм; 5) добросовісність; 6) ефективність; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політична неупередженість; 9) прозорість; 10) стабільність [21]. Окремі з цих принципів будуть актуальними і для публічного адміністрування, виходячи з того, що державною службою в Законі визначена публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [21]. Однак, як і з попереднім переліком, про повну ідентичність мова не іде.

Враховуючи все вищевикладене, засадами публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в контексті впровадження в Україні концепції ефективного управління (Good Governance) та враховуючи рекомендовані для врахування в адміністративному європейському просторі принципи місцевого самоврядування (насамперед, визначені у Європейській Хартії місцевого самоврядування) та належного врядування (good administration), в тому числі - включені до Білої книги Європейського врядування, Рекомендації CM/Rec (2007) 7 Комітету міністрів державам-членам щодо належного управління) пропонуємо визначати наступні: 1) пріоритетності прав та свобод людини і громадянина; 2) плюралістичної організації системи управління, 3) паритетності суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні; 4) децентралізації влади; 5) відкритості і прозорості; 6) взаємодії суб'єктів публічного адміністрування з органами держави, інститутами громадянського суспільства, окремими особами; 7) продуктивності; 8) компетентності; 9) фінансової спроможності; 10) забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень задля забезпечення при їх прийнятті домінування громадської думки.

Література

1. Лощина Л. В., Ковтун Г.І. Теоретичні аспекти публічного адміністрування в контексті українських реформ. *Економіка та держава*. 2018. №12. С. 99–104.
2. Системні чинники взаємодії політики і управління : наук. розробка / авт. кол. : В. А. Ребкала, Е. А. Афонін, В. А. Шахов та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. К. : НАДУ, 2010. 40 с.
3. 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.
4. Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки НаУКМА*. 2010. Т. 103 : Юридичні науки. С. 36–40.
5. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації : монографія. Ужгород : Гражда, 2016. 296 с.
6. Ахмад А. Ефективне врядування («good governance») у контексті розвитку сучасного політичного менеджменту. Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії. 2018. Випуск 18. С. 245–250.
7. Гергелюк Н. Т. Роль принципів адміністративного права у забезпеченні виконання адміністративно-правових зобов'язань. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 27(2). С. 122–125.
8. Прилипчук О.В. Європейський адміністративний простір: принципи та засади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. С. 46–50.
9. Пухтецька А.А. Принципи європейського адміністративного простору та їх реалізація в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. Вип. 5/1. С. 6–12.
10. Стандарти європейського врядування : навч. посіб. / авт. кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. К. : НАДУ, 2011. 184 с.
11. Адаптація досвіду європейського врядування в Україні у контексті реформування системи публічного управління : наук. розробка / авт. кол. : Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва, Н. М. Рудік. К. : НАДУ, 2009. 36 с.
12. Європейське врядування. Біла книга. Брюссель, 25.7.2001 COM(2001). URL: http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf
13. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies) URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>
14. Мельниченко Б. Б. Основні принципи діяльності органів публічного управління в Україні: адаптація до європейських стандартів. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 6. Том 2. С. 118–120.
15. Принципи державного управління. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Overview-2017-Ukrainian.pdf>.
16. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління (Україна, червень 2018 року). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf.
17. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузь-

менко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

18. The Global Competitiveness Report 2018. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.

19. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 591 с.

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

21. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

Анотація

Моргунов О. А. Зміна засад публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту України в умовах поглиблення європейської інтеграції. – Стаття.

В статті виділено умови, які на сьогодні доцільно вважати основою для формування переліку засад публічного адміністрування сфер фізичної культури України, спираючись на курс України поглибити європейську інтеграцію та набути членство в ЄС.

Ключові слова: принципи публічного адміністрування, засади публічного адміністрування, публічне адміністрування сфер фізичної культури та спорту, євроінтеграція, концепція ефективного управління, належне врядування.

Аннотация

Моргунов А. А. Изменение основ публичного администрирования сфер физической культуры и спорта Украины в условиях углубления европейской интеграции. – Статья.

В статье выделены условия, которые сегодня целесообразно считать основой для формирования перечня принципов публичного администрирования сфер физической культуры Украины, опираясь на курс Украины по углублению европейской интеграции с целью приобретения членства в ЕС.

Ключевые слова: принципы публичного администрирования, основы публичного администрирования, публичное администрирование сфер физической культуры и спорта, евроинтеграция, концепция эффективного управления, надлежащее управление.

Summary

Morhunov O. A. Changing the principles of public administration of physical culture and sports in Ukraine in the context of deepening European integration. – Article.

The article identifies the conditions that today are appropriate to consider as the basis for the formation of a list of principles of public administration of the spheres of physical culture of Ukraine, based on the course of Ukraine on deepening European integration in order to gain EU membership.

Key words: principles of public administration, basics of public administration, public administration of physical education and sports, eurointegration, principles of good administration, good governance, good administration.