

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО, ФІНАНСОВОГО ТА ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

УДК 342.9

DOI 10.32755/sjlaw.2022.01.030

Кулик Я. І.,

ад'юнкт кафедри адміністративного,
цивільного та господарського права і процесу,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-3326-9666

Зливко С. В.,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри
адміністративного, цивільного та господарського права і процесу,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0003-2732-3144

ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІНІСТЕРСТВА МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ

Наукова стаття присвячена дослідженню особливостей еволюції і трансформації адміністративно-правового статусу Міністерства молоді та спорту України. Зокрема, у статті особливу увагу присвячено адміністративно-правовому статусу центральних органів виконавчої влади, які були відповідальними за формування й реалізацію державної політики у сфері молоді, фізичної культури та спорту протягом періоду незалежності України.

Ключові слова: Міністерство, агентство, молодь, фізична культура, спорт, управління, регулювання, трансформація.

Постановка проблеми. З моменту проголошення незалежності України минуло вже тридцять років. Однак протягом цього часу так і не було сформовано дієву систему центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), оскільки адміністративно-правовий статус деяких ЦОВВ трансформувався й відповідно низка міністерств еволюціонувала в державні служби, агентства і навпаки. Крім того, систематично відбуваються об'єднання і роз'єднання міністерств різних профілів. Останнім яскравим прикладом можемо назвати об'єднання Міністерства

культури України з Міністерством молоді та спорту України в єдине міністерство – Міністерство культури, молоді та спорту України. Однак у такому статусі це міністерство проіснувало недовго (з вересня 2019 р. по березень 2020 р.). У результаті в березні 2020 р. знову було розділено сфери культури і молоді та спорту й відповідно утворено нові міністерства. Такі трансформації не призводять до позитивних змін у функціонуванні ЦОВВ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти трансформації адміністративно-правового статусу Міністерства молоді та спорту України досліджували такі вчені, як І. Л. Гасюк, Н. А. Железняк, М. А. Журба, В. К. Колпаков, В. Г. Кононович та інші.

Метою статті є дослідження проблемних аспектів трансформації адміністративно-правового статусу Міністерства молоді та спорту України.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що вже після проголошення незалежності України була ухвалена урядова постанова «Питання Міністерства України у справах молоді і спорту», якою утворено Міністерство України у справах молоді і спорту, що стало правонаступником Державного комітету УРСР у справах молоді, фізичної культури та спорту. Таким чином, саме Міністерство України у справах молоді і спорту стало першим профільним органом державного управління у сфері молоді і спорту.

У подальшому адміністративно-правовий статус вищезазначеного органу державного управління зазнав змін з ухваленням нового Положення про Міністерство України у справах молоді і спорту від 8 червня 1992 р. № 312. Зокрема, згідно зі ст. 1 цього Положення Міністерство України у справах молоді і спорту вже визначається як центральний орган державної виконавчої влади України, яке відповідно підвідомче Кабінету Міністрів України [1].

Отже, зі зміною Положення Міністерство України у справах молоді і спорту змінює статус із центрального органу державного управління України на центральний орган державної виконавчої влади України. У такому випадку змінилася й компетенція міністерства. Зокрема, до нових завдань, які не були

визначені Положенням 1991 р., за новим Положенням 1992 р. належали здійснення державної політики в галузі міжнародного співробітництва з питань молоді, фізичної культури й спорту. Крім того, збільшувався обсяг процедурно-організаційних прав міністерства, зокрема можливість залучати до розв'язання важливих проблем молодіжного та фізкультурно-спортивного руху громадські, молодіжні об'єднання, добровільні спортивні товариства, національні федерації з різних видів спорту; також за дорученням Кабінету Міністрів України Міністерству надавалась можливість розробляти законопроекти, брати участь у підготовці проектів законів разом із ЦОВВ України, громадськими організаціями тощо, а також можливість виступати засновником цільових та благодійних фондів, організовувати проведення молодіжних і спортивних лотерей [2, с. 93]. Проте головним результатом такої трансформації Міністерства України у справах молоді і спорту був перехід від радянської командно-адміністративної системи управління до європейської моделі публічного управління.

Що стосується подальшого розвитку цього міністерства, то до 1996 р. змін у його адміністративно-правовому статусі не було. Проте вже в 1996 р. Указом глави держави «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» від 26.07.1996 р. № 596/96 на базі Міністерства України у справах молоді і спорту, Комітету у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України та Комітету у справах жінок, материнства і дитинства при Президентові України було утворено Міністерство України у справах сім'ї та молоді. Також відповідно до вказаного Указу глави держави утворено Державний комітет України з фізичної культури і спорту [3].

У результаті цих змін утворили окремі органи виконавчої влади і роз'єднані сфери управління: 1) сім'я та молодь; 2) фізична культура і спорт. Відповідно внаслідок реорганізації Міністерства України у справах молоді і спорту нові органи влади наділили іншими повноваженнями. Вважаємо, що такі зміни повинні були позитивно вплинути на процес здійснення управління у вищезазначених галузях, адже сфери молоді та спорту роз'єднали. Однак у справах сім'ї та молоді ЦОВВ було

міністерство, а в питаннях фізичної культури і спорту ЦОВВ – Державний комітет.

Разом з тим у такому статусі Міністерство України у справах сім'ї та молоді проіснувало лише три роки. У 1999 р. утворили Державний комітет України у справах сім'ї та молоді, на який покладали реалізацію державної політики з питань сім'ї, жінок, дітей та молоді. Така зміна статусу не враховувала деяких нюансів. Зокрема, з ліквідацією міністерства виникла нова проблема – формування державної політики у сферах молоді та спорту, оскільки в положеннях про ці два комітети серед їхніх завдань не було передбачено формування державної політики у вказаних сферах, лише реалізацію. Через ці зміни виникла прогалина в законодавстві. У результаті в 2000 р. було утворено Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України. На наше переконання, законодавець припустився помилки, поєднавши зі сферою молоді та спорту сферу туризму.

Утворення єдиного державного комітету на базі трьох державних комітетів обумовило значне реформування в межах відомства, створення нових структурних підрозділів, а також реформування його територіальних органів. Проте, попри всі проблеми, були й позитивні моменти, зокрема віднесення до завдань Держкоммолодьспорттуризму України участь у формуванні й забезпеченні реалізації державної політики з питань дітей, молоді, жінок, сім'ї, фізичної культури, спорту, туризму та розроблення проєктів концепцій, програм з питань дітей, молоді, жінок, сім'ї, розвитку фізичної культури, спорту, туризму [4]. Однак вищезазначений ЦОВВ функціонував лише півтора року. Після наступних змін у системі ЦОВВ було відновлено функціонування трьох держкомітетів. На погляд законодавця, відновлення вузькоспеціалізованого предмета відання ЦОВВ в окремих сферах управління мало на меті більш позитивно вплинути на процес публічного управління у сферах молоді, фізичної культури, спорту та туризму.

Наступні зміни в адміністративно-правовому статусі ЦОВВ стосувалися Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, проте вони мали суто технічний характер. Указом Президента України «Про Міністерство України у справах сім'ї,

дітей та молоді» від 06 лютого 2004 р. № 166/2004 Державний комітет України у справах сім'ї та молоді реорганізували в Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді [5]. Однак і в такому статусі Міністерство перебувало недовго. Зокрема, Указом глави держави «Про Міністерство України у справах молоді та спорту» від 26.02.2005 № 381/2005 Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді і Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту було реорганізовано в Міністерство України у справах молоді та спорту, а згодом на підставі Указу Президента України від 18 серпня 2005 р. визнано таким, що втратив чинність, Указ Президента України від 26.02.2002 р. «Про Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту» та затверджено Положення про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту [6]. Таким чином, унаслідок вищезазначених змін сфери сім'ї, молоді та спорту перебували у віданні профільного міністерства.

Разом з тим у контексті оптимізації ЦОВВ в Україні змін зазнало також і Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту. Це було зумовлено тим, що систему державного управління в Україні на етапі проведення адміністративної реформи 2010 року реорганізували в контексті розподілу головних функцій державного управління на рівні ЦОВВ між міністерствами та державними службами, агентствами, інспекціями. Необхідно констатувати, що в результаті цієї реформи остаточно відбувся перехід до європейської моделі багатофункціонального публічного управління. Унаслідок реформи утворили багатопрофільне міністерство – Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України [7].

Створення вищезазначених ЦОВВ призводило до дублювання повноважень між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України й вищезазначеними державними службами. Отже, внаслідок вказаної реформи у сфері молоді, фізичної культури та спорту було утворено два ЦОВВ. Тобто фактично управління в цій сфері на центральному рівні здійснювали два органи, тому виникла проблема дублювання повноважень. Якщо оперувати положеннями законодавства, то на міністерство покладали обов'язок формування та реалізації державної політики в конкретно визначеній сфері, тобто у сфері освіти, науки,

молоді та спорту, а на державні служби – тільки обов'язок реалізації державної політики у вищезгаданих сферах.

Щоправда, з точки зору деяких науковців, у цьому випадку діє закономірність співвідношення загального та спеціального, цілого й частини. Саме тому, будучи частиною єдиної системи, ЦОВВ утворюють одночасно відносно самостійні підсистеми у сфері публічного управління [8, с. 55]. Хоча, на нашу думку, для більш оптимального управління було б доцільніше формування державної політики в конкретно визначеній сфері покласти виключно на міністерства, а реалізацію державної політики – на державні агентства. У такому випадку можна було б уникнути дублювання повноважень.

Недосконалість системи державного управління призвела до подальших змін у системі ЦОВВ. Зміни не залишили осторонь і сферу молоді та спорту. Зокрема, на базі Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України і Державної служби молоді та спорту України було створено два міністерства: 1) Міністерство освіти і науки України; 2) Міністерство молоді та спорту України [9].

На нашу думку, така трансформація міністерства була оптимальною, оскільки роз'єднання галузей освіти і науки та молоді і спорту поліпшувало б якість управління та відповідно посилювало б увагу держави до вищезазначених сфер управління.

Ухвалення нового Положення про Міністерство врахувало вищезазначені особливості. Постановою Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року затвердили Положення про Міністерство молоді та спорту України, яке на сьогодні є чинним. Однак відгоді компетенція Міністерства зазнала деяких змін. Спочатку Міністерство молоді та спорту України було визначено як головний орган у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у молодіжній сфері, сфері фізичної культури і спорту [10]. Проте внаслідок змін до Положення від 13 січня 2016 р. № 7 Мінмолодьспорт також додатково було визначено як головний орган, що формує та реалізує державну політику у сфері національно-патріотичного виховання [11].

Подальша еволюція Міністерства відбулася 2019 року. Урядовою постановою від 02 вересня 2019 р. № 829 Міністерство

молоді та спорту України було ліквідовано й утворено Міністерство культури, молоді та спорту України, яке стало правонаступником Міністерства культури України та Міністерства молоді та спорту України [12].

Необхідно констатувати, що в результаті проведеної реорганізації до сфери управління новоствореного Міністерства належали три різні галузі: культура, молоді і спорт [13, с. 35]. На наш погляд, така ситуація вкрай негативна, оскільки сфера культури жодним чином не поєднується з молоддю та спортом і потребує специфічних інструментів управління. Зокрема, в компетенції новоутвореного Міністерства перебувала низка питань, які між собою жодним чином не пов'язані сферою управління. Крім того, паралельно з Міністерством утворили й інші ЦОВВ, а саме Державне агентство розвитку молоді та громадянського суспільства України і Державне агентство спорту України, які були відповідальними за реалізацію державної політики в молодіжній сфері, розвиток громадянського суспільства та державну політику у сфері фізичної культури і спорту. Отже, утворення нового Міністерства і державних служб знову-таки призвело до низки дублювань у повноваженнях. Тому функціонування Міністерства й держслужб у такому статусі було лише питанням часу. У березні 2020 року Міністерство знову реорганізували і на його базі утворили два нових міністерства: 1) Міністерство культури та інформаційної політики України; 2) Міністерство молоді та спорту України. Таким чином, Міністерству повернули попередній статус і знову розмежували сфери культури, молоді, фізичної культури та спорту.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можемо дійти висновку, що протягом тридцяти років незалежності адміністративно-правовий статус Міністерства молоді та спорту України зазнав численних трансформацій, поєднуючись з такими сферами, як культура, туризм, освіта, наука тощо. Усе це свідчить про невизначеність оптимальної моделі публічного управління в цілому та в конкретно визначених галузях управління зокрема. Тому в подальшому вважаємо за доцільне в разі оптимізації системи ЦОВВ урахувувати недоліки попередніх реформ і не допускати дублювання повноважень Міністерства з іншими ЦОВВ.

Список використаних джерел

1. Питання Міністерства України у справах молоді і спорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.1992 р. № 312. Втрата чинності: 28.09.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312-92-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 17.12.2021).

2. Журба М. А. Публічне управління у галузі фізичної культури і спорту: дис. ... канд. юрид наук: 12.00.02 / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2017. 216 с.

3. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 26.07.1996 р. № 596/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596/96#Text>. (дата звернення: 17.12.2021).

4. Про Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України: Указ Президента України від 31.05.2000 р. № 740/2000. Втрата чинності: 22.11.2001 р. *Офіційний вісник України*. 2000. № 22. Ст. 892.

5. Про Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді: Указ Президента України від 06.02.2004 р. № 166/2004. Втрата чинності: 10.06.2011 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 6. Ст. 304.

6. Про Міністерство України у справах молоді та спорту: Указ Президента України від 26.02.2005 р. № 381/2005. Втрата чинності: 22.06.2019 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 9. Ст. 467.

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. *Офіційний вісник Президента України*. 2010. № 32. Ст. 1026.

8. Железняк Н. А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. Київ, 2004. 253 с.

9. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 28.02.2013 р. № 96/2013. *Офіційний вісник Президента України*. 2013. № 5. Ст. 185.

10. Про затвердження Положення про Міністерство молоді та спорту України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 220. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1447.

11. Про внесення змін до Положення про Міністерство молоді та спорту України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.01.2016 р. № 7. *Офіційний вісник України*. 2016. № 6. Ст. 306.

12. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 р. № 829. *Офіційний вісник України*. 2019. № 71. Ст. 2508.

13. Кулик Я. І. Проблема оптимізації центральних органів виконавчої влади на прикладі Міністерства культури, молоді та спорту України. *Актуальні питання сучасного державотворення: проблеми та перспективи*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 100-річчю з дня смерті Дмитра Дмитровича Вітовського (м. Черкаси, 28.12.2019 р.). Черкаси: ГО «Центр правової думки», 2019. С. 35–36.

Kulyk Ya.,

Postgraduate officer of the Department
of Administrative, Civil and Commercial Law and Process,
Academy of the State Penitentiary Service, Chernihiv, Ukraine
ORCID: 0000-0003-3326-9666

Zlyvko S.,

Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, Professor of the
Department of Administrative, Civil and Commercial Law and Process,
Academy of the State Penitentiary Service, Chernihiv, Ukraine
ORCID: 0000-0003-2732-3144

PROBLEMS OF TRANSFORMATION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE MINISTRY OF YOUTH AND SPORT OF UKRAINE

The scientific article is devoted to studying the peculiarities of the evolution and transformation of the administrative and legal status of the Ministry of Youth and Sport of Ukraine. In particular, special attention in the article is paid to the administrative and legal status of central executive bodies, which were responsible for the formation and implementation of state policy in the field of youth, physical culture and sport during the period of Ukraine's independence.

The scientific article notes that within thirty years after the proclamation of Ukraine's independence, the system of central executive bodies in general and the relevant public administration body in the field of youth, physical culture and sport has undergone radical changes. In particular, it was determined that the central executive body that formulates and implements state youth policy and policy in the field of physical culture and sport has the status of the Ministry, the State Committee, the State Agency. In addition, it was combined with other areas of government, such as education, science, culture, tourism, etc. In our opinion, all the above-mentioned has led to problems while implementing proper public administration in the fields of youth, physical culture and sport.

The scientific article also outlines the shortcomings in the functioning of the Ministry of Youth and Sport of Ukraine, primarily related to duplication of powers with other central executive bodies. As optimizing the system of central executive bodies did not always take into account all the nuances of sectoral governance, that led to legislative conflicts and gaps. In our opinion, the above-mentioned problems have led to the improper functioning of the Ministry of Youth and Sport of Ukraine in its various modifications and in accordance with the problems of management in the field of youth policy, physical culture and sport.

Key words: *ministry, agency, youth, physical culture, sport, management, regulation, transformation.*

References

1. Ukraine (1992), *Issues of the Ministry of Ukraine in matters of young people and sport*: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/312-92-%D0%BF#Text> (accessed: 17 December 2021).
2. Zhurba, M. A. (2017), Public administration in the field of physical culture and sport, National University "Odesa Law Academy", Odesa.
3. Ukraine (1996), *On Changes in the System of Central Bodies of Executive Power of Ukraine*: Decree of the President of Ukraine, Kyiv, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596/96#Text> (accessed: 17 December 2021).
4. Ukraine (2000), *On the State Committee of Youth Politics, Sport and Tourism of Ukraine*: Decree of the President of Ukraine, Kyiv.
5. Ukraine (2004), *On Ministry of Ukraine in Matters of Family, Children and Youth*: Decree of the President of Ukraine, Kyiv.
6. Ukraine (2005), *On the Ministry of Ukraine in Matters of Youth and Sport*: Decree of the President of Ukraine, Kyiv.
7. Ukraine (2010), *On Optimization of the System of Central Bodies of Executive Power*: Decree of the President of Ukraine, Kyiv.
8. Zhelezniak, N. A. (2004), Legal and organizational forms of activity of Ministry of Justice of Ukraine in realization of public legal policy (theoretical and practical issues): Ph.D. in Law thesis, Vadym Hetman Kyiv National University of Economics, Kyiv.
9. Ukraine (2013), *On Some Measures on Optimization of the System of Central Bodies of Executive Power*: Decree of the President of Ukraine, Kyiv.
10. Ukraine (2014), *On Approval of Statute about Ministry of Youth and Sport of Ukraine*: Resolution of the Cabinet of Ministers, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv.
11. Ukraine (2016), *On Making Amendments to Statute about Ministry of Youth and Sport of Ukraine*: Resolution of the Cabinet of Ministers, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv.
12. Ukraine (2019), *Some Issues of Optimization of the System of Central Bodies of Executive Power*: Resolution of the Cabinet of Ministers, Cabinet of Ministers of Ukraine, Kyiv.
13. Kulyk, Ya. I. (2019), "A problem of optimization of central executive bodies on the example of the Ministry of Culture, Youth and Sport of Ukraine", *Topical Issues of Modern Creation of the State: Problems and Prospects*: materials of International scientific and practical conference, Cherkasy, PO "Tsentr pravovoi dumky", pp. 35–36.