

Моргунов О. А.,

кандидат юридичних наук, доцент,

докторант

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ МАСОВОГО СПОРТУ (СПОРТУ ДЛЯ ВСІХ) В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Анотація. В статті здійснено аналіз сучасного стану та визначено перспективи публічного адміністрування масового спорту в Україні задля сприяння вирішенню проблем, які наразі актуальні у сферах фізичної культури та спорту. Визначено, що розвиток сфер фізичної культури та спорту в Україні згідно з європейськими вимогами передбачає пропорційний розвиток професійного, масового та спорту вищих досягнень задля забезпечення реалізації п'яти функцій спорту, визначених у Білій книзі по спорту. При цьому, розвиток масового спорту та формування фізичної культури як один з пріоритетів публічного адміністрування вказаних сфер повинні бути реальними, а не декларативними, для чого умовою виконання завдань, поставлених перед публічним адмініструванням сфер фізичної культури та спорту, є формування мережі територіально доступних комплексних спортивних споруд, які відповідатимуть європейським стандартам та забезпечать можливість об'єднання занять кількома видами спорту, проведення змагань, спортивних зборів, реабілітації та інших напрямків діяльності. Зроблено висновок, що в аспекті фінансування масового спорту в Україні доцільною є концепція переходу від утримання об'єктів спортивної інфраструктури та штату тренерів до закупівлі фізкультурно-спортивних послуг як нової системи фінансування спорту та фізичної культури за напрямком розвитку дитячо-юнацького спорту та фізичної культури. На зразок медичної реформи можливо відмовитись від утримання тренерів за рахунок коштів державного бюджету, замість цього доцільно фінансувати розвиток у спорті та фізичній культурі кожної дитини через укладення договорів або ж декларацій. При цьому, держава повинна фінансувати певний об'єм занять (гарантований об'єм фізкультурно-спортивних послуг), а додаткові об'єми організації та проведення суб'єктами сфери фізичної культури і спорту фізкультурно-оздоровчої діяльності або підготовки спортсменів до змагань з видів спорту, визнаних в Україні – сплачуватимуть батьки чи інші законні представники. Іншими словами, можливо фінансувати тренерів з державного бюджету за кожен укладений договір чи декларацію (за кожну дитину).

Ключові слова: публічне адміністрування фізичної культури та спорту, масовий спорт, спорт для всіх, функції публічного адміністрування у сферах фізичної культури та спорту.

Постановка проблеми. Фізична культура та спорт є сферами гуманітарної політики держави, розвиток яких, з одного боку, впливає на ряд життєво важливих показників, серед яких здоров'я населення, тривалість життя, його якісний рівень,

соціальна адаптація, забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, і з іншого, – сприяє вирішенню таких завдань, як підвищення конкурентоспроможності, інвестиційної привабливості, покращення спортивних рейтингів, формування іміджу та авторитету держави у міжнародних відносинах, формування гордості за власну державу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом питання публічного адміністрування масового спорту в Україні та за кордоном ставали предметом досліджень ряду науковців, серед яких С.А. Вавренюк, Ю.Л. Бріскін, І.Л. Гасюк, В.Н. Зуев, Є.О. Масловский, О.М. Обозна, О.М. Яковлев та ін.

Невирішені раніше завдання. Рівень спортивної активності українців (13,5%) набагато менший за аналогічний показник інших держав регіону (40-50% в європейських країнах). В Україні найнижча в Європі тривалість життя при найбільшій різниці тривалості життя жінок та чоловіків (чоловіки живуть на 10 років менше, ніж жінки). Вже означене, хоча цим не вичерпуються проблеми, свідчить про доцільність реформ у сфері фізичної культури та спорту, що сприятимуть підвищенню рівня життя і здоров'я населення, поширенню масового спорту та збільшенню фізичної активності, веденню здорового способу життя, покращенню показників України у спортивних змаганнях, чим вдасться не тільки збільшити спортивні досягнення, підняти спортивні рейтинги України, але і якісно змінити позиції держави за такими базовими показниками, як очікувана тривалість життя, смертність, індекс людського розвитку (*Human Development Index*) тощо.

Метою даної статті є аналіз сучасного стану та визначення перспектив публічного адміністрування масового спорту (спорту для всіх) в Україні задля сприяння вирішенню проблем, які наразі актуальні у сферах фізичної культури та спорту.

Виклад основного матеріалу дослідження. І.Л. Гасюк вбачає стратегічну мету публічного адміністрування фізичної культури і спорту в підтриманні належного рівня функціонування галузі, забезпеченні достатніх умов для її поступального розвитку на основі врахування перспективних запитів та потреб суспільства [1, с. 195]. Таке трактування узагальнено вказує на спрямування публічного адміністрування, що, втім, означає доцільність конкретизації.

З точки зору зовнішнього спрямованого публічного управління у сферах фізичної культури та спорту, суб'єкти вищого рівня визначають стратегію і тактику розвитку вказаних сфер відповідно до національних інтересів та державної політики [2, с. 8]. В цьому аспекті провідне значення має виділення пріоритету: це перемоги, або ж здоров'я (в найбільш узагальненому вигляді).

Іншими словами, забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина на основі побудови партнерських відносин між владою і суспільством може здійснюватися в рамках концентрації зусиль на професійному спорті та спорті вищих досягнень, що повинно забезпечувати підвищення показників України у міжнародних змаганнях, сприяти формуванню позитивного іміджу держави як на внутрішньодержавному рівні, так і в рамках міжнародного співробітництва. Іншим пріоритетом може бути масовий спорт, розвиток якого сприятиме вирішенню проблем тривалості життя, його якості за рахунок покращення здоров'я населення, зменшення алкоголізму, наркоманії, тютюнокуріння та інших. Від визначення пріоритету залежить розподіл ресурсів: фінансових, кадрових, матеріально-технічних тощо.

Офіційна позиція Європейського Союзу (далі – ЄС) щодо ролі, яку відіграє спорт в процесі розвитку інтеграційного об'єднання, виражається у визначенні та закріпленні в Білій книзі по спорті його п'яти основних функцій:

1) освітня функція. Заняття спортом допомагають формувати багатогранно розвинену особистість, забезпечуючи саморозвиток для людей будь-якого віку;

2) функція підтримки здоров'я суспільства. Заняття спортом забезпечують поліпшення здоров'я населення, допомагають боротися з різними захворюваннями і дозволяють зберегти якість життя всіх поколінь;

3) соціальна функція. Спорт – ідеальне середовище для створення більшої соціальної включеності і запобігання нетолерантності, расизму, сексизму, жорстокості, вживання алкоголю і наркотичних засобів. Спорт допомагає залучати на ринок праці різні верстви населення;

4) культурна функція. Спорт сприяє кращій адаптації, допомагає засвоїти культурні норми, формує особливий тип ідентичності;

5) рекреаційна функція. Спорт є оптимальною і корисною формою дозвілля для населення [3, с. 53].

Задля виконання всіх вказаних функцій всі суб'єкти відносин сфер фізичної культури та спорту мають свої завдання, функції, компетенцію та повноваження. На їх розподіл між різними суб'єктами сфер, співробітництво, координацію, роль у визначенні та реалізації державної політики у сферах фізичної культури та спорту впливає та модель управління, що реалізується в конкретній державі, тим самим визначаючи принципи, мету, завдання та функції, форми та методи публічного адміністрування.

Розвиток «європейського виміру» (European dimension in sport) включає просування європейських практик управління за межі ЄС, в першу чергу, через Раду Європи [3, с. 53]. У публічному адмініструванні з цієї позиції відбувається складний процес інтеграції до ЄС, де існує певний набір критеріїв щодо адміністративних процедур, яких повинні дотримуватися органи публічної влади, щоб відповідати цінностям демократичного суспільства. Ці критерії формують сутність європейського адміністративного простору, чий принципи повинні виконуватися й можуть бути взяті за основу відповідної моделі управління, близької до тієї, що існує в ЄС [4, с. 14]. Враховуючи сучасні тенденції демократичних держав, запровадження європейських стандартів, нових інститутів та організаційних структур, О.В. Савчук наголошує на необхідності сучасного розвитку механізму адміністративно-правового регулювання, який «повинен відображати новітні тенденції, які притаманні

європейському суспільству, де в пріоритеті – забезпечення прав і свобод (інтересів) людини (громадянина)» [5, с. 184]. Одним із завдань реформування публічного адміністрування у сфері фізичної культури та спорту В.А. Базенко вважає «приведення нашої системи у відповідність до провідних міжнародних стандартів» [6, с. 172].

В усіх провідних країнах світу значна увага приділяється розвитку й урегулюванню повсякденних питань діяльності такої сфери, як фізичне виховання населення [7, с. 387]. А.М. Яковлев та Є.А. Масловський вважають необхідною переорієнтацію цілей і завдань фізкультурно-спортивної роботи з населенням (зміщення акценту в рамках масової фізкультурно-спортивної роботи з населенням на вирішення завдань оздоровлення, зміцнення психофізичного стану і психосоціального здоров'я населення) [8, с. 531]. Підвищення рівня спортивної активності населення в комплексі з іншими факторами здорового способу життя видається продуктивною лінією подолання демографічної кризи в Україні. Аналіз світового досвіду переконує, що ефективним напрямом підвищення рівня рухової активності різних груп населення в Україні є формування системи спорту для всіх [9, с. 177].

При цьому, мова йде про те, щоб цей акцент був реальним, а не декларативним – соціальне здоров'я населення є основним критерієм ефективності фізкультурно-спортивної роботи [8, с. 531]. Досить часто поняття «масовий спорт» та «спорт для всіх», які вважають синонімами, характеризують окрему складову галузі фізичної культури та спорту, що включає змагальну діяльність та підготовку до неї з урахуванням віку, стану здоров'я та рівня фізичного розвитку особи. Отже, феномен «спорту для всіх» є самостійним соціальним явищем, що полягає в регулярному використанні різними групами населення під час дозвілля доступних видів організованої рухової активності середньої інтенсивності та належного обсягу у формальних або неформальних групах з метою відновлення працездатності, збереження здоров'я та поліпшення якості життя [9, с. 181].

В інтересах реального розвитку спорту для всіх науковці пропонують перехід до системи, що дає людині глибокі знання про свій організм, засоби цілеспрямованого впливу на фізичний стан, збереження і зміцнення здоров'я, а також формує у нього потребу в здоровому способі життя і фізичному вдосконаленні, в активних заняттях фізичними вправами і спортом. В якості головної мети висувається завдання формування здорового способу життя та фізичної культури особистості [8, с. 531]. Як констатує О.М. Обозна, головною метою будь-якої держави є здоров'я та повноцінний розвиток нації, а тому доцільно зосередити державну увагу на розвитку саме масового спорту. У масовий спорт мають залучатися всі верстви населення будь-якого віку, будь-якого соціального становища та інтересів у спорті. Масовий спорт не повинен мати елітарного характеру, його головна риса – це доступність. Тому держава має фінансувати спорт для всіх, а також зацікавлювати у фінансуванні недержавний сектор шляхом надання податкових пільг та іншими методами. Спорт вищих досягнень є об'єктом уваги спонсорів, меценатів, рекламодавців. Частка фінансової участі держави може бути зменшена до необхідного мінімуму. Але державний контроль за діяльністю сфери професійного спорту, навпаки, повинен бути зміцнений [10, с. 43].

Як констатує І.Л. Гасюк, «одним із провідних напрямів роботи в галузі фізичної культури і спорту є спорт для усіх

верств населення за місцем проживання та у місцях масового відпочинку громадян. Соціально-економічна важливість вищезгаданої підсистеми галузі для держави та її майбутнього навряд чи може бути применшена, адже ефективність її діяльності забезпечує відповідний рівень творчого довголіття та фізичного удосконалення індивіда, збереження генофонду нації, є мірилом розвитку фізичної культури суспільства» [1, с. 199]. Керуючись складовими галузі фізичної культури та спорту, І.Л. Гасюк пропонує виділити наступні підсистеми галузі:

- фізичне виховання, фізкультурно-оздоровча і спортивна робота в навчальних закладах;
- спорт для усіх верств населення за місцем проживання та у місцях масового відпочинку громадян, фізкультурно-оздоровча та реабілітаційна робота серед інвалідів;
- олімпійський, паролімпійський, дефлімпійський, неолімпійський спорт [11, с. 278–279].

Акцентуємо увагу, що фізкультурно-оздоровчу та реабілітаційну роботу серед інвалідів запропоновано не виділяти в окремий напрямок, а включити до напрямку «спорт для всіх верств населення за місцем проживання та в місцях масового відпочинку громадян» [11, с. 278–279], що відповідає концепції розуміння, що людина є насамперед людиною, особою, яка має нетиповий розвиток, потребує індивідуалізації підходу фізичного виховання, навчання, занять спортом. Для публічного адміністрування позиція виділення вказаних підсистем галузі [11, с. 278–279] має наслідком, в першу чергу, виділення, таким чином, підстави для формування організаційної структури міністерства за трьома означеними підгалузями.

Зокрема, для визначення внутрішньої організаційної структури департаментів, секторів, відділів, управлінь, – якщо в цілому, то «організації управлінських ланок, які групуються за певними напрямками роботи, з подальшим їх збереженням та відображенням на нижчих функціональних рівнях, у складі обласних, місцевих, районних та районних у містах управлінь або комітетів, відділах» [12, с. 19]. Для реалізації вказаного виділення щодо організаційної структури актуалізується питання впровадження та виконання міжнародних стандартів щодо осіб з інвалідністю.

Велике соціальне значення має визнання спортивної діяльності серед інвалідів як складової частини спортивного руху в Україні, спрямованої на підготовку громадян, які мають певний ступінь втрати здоров'я, для досягнення ними високих спортивних результатів на міжнародній спортивній арені з відповідних видів спорту і нозологій, та державна підтримка спорту інвалідів [13, с. 12]. Для виконання таких завдань необхідними є не тільки підвищення кваліфікації та отримання спеціальних знань тренерами, але й зміни спортивних споруд в контексті створення комплексів, які б об'єднували спорт для всіх верств населення за місцем проживання та дозволяли, в той же час, проводити фізкультурно-оздоровчу та реабілітаційну роботу серед осіб з інвалідністю. Це вимагає перерозподілу повноважень між різними ланками суб'єктно-об'єктної структури публічного адміністрування.

На сьогодні завдання сприяти розвитку різних форм фізкультурно-оздоровчої і спортивно-масової діяльності за місцем навчання, роботи, проживання та відпочинку населення, забезпечувати, в межах повноважень, передбачених законом,

діяльність центрів фізичного здоров'я населення покладено на Всеукраїнський центр фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх», який входить до компетенції Міністерства молоді та спорту України (підп. 38 п. 4 Положення про Міністерство молоді та спорту України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 220 [14]). Разом з цим, Міністерство виконує ще ряд завдань, з числа яких окремі можуть бути виконані на нижчих рівнях ієрархії суб'єктної структури публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні. Для цього доцільно поставити перед суб'єктами місцевого рівня відповідні завдання, що цілком відповідає реформі децентралізації. Можливо окремі напрямки визначати сферою компетенції спеціалізованих суб'єктів публічного адміністрування. Підтверджує означену позицію І.Л. Гасюк. Науковець акцентує увагу, що управління підсистемою масового спорту здійснюється галузевим міністерством, обласними управліннями та відділами, виконавчими органами місцевого самоврядування, центрами фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх». Від так склад управлінської структури з декількох державних органів, які за своїми функціями спрямовані на один і той самий об'єкт управління, не забезпечує надійного та ефективного повсякденного функціонування даної підсистеми галузі [1, с. 199].

Висновки. Враховуючи викладене, доходимо висновку, що розвиток сфер фізичної культури та спорту в Україні згідно з європейськими вимогами передбачає пропорційний розвиток професійного, масового та спорту вищих досягнень задля забезпечення реалізації п'яти функцій спорту, визначених у Білій книзі по спорту. При цьому, розвиток масового спорту та формування фізичної культури як однієї з пріоритетів публічного адміністрування вказаних сфер повинні бути реальними, а не декларативними, для чого умовою виконання завдань, поставлених перед публічним адмініструванням сфер фізичної культури та спорту, є формування мережі територіально доступних комплексних спортивних споруд, які відповідатимуть європейським стандартам та забезпечать можливість об'єднання занять кількома видами спорту, проведення змагань, спортивних зборів, реабілітації та інших напрямків діяльності.

В аспекті їх фінансування підтримуємо концепцію переходу від утримання об'єктів спортивної інфраструктури та штату тренерів до закупівлі фізкультурно-спортивних послуг, як нової системи фінансування спорту та фізичної культури за напрямком розвитку дитячо-юнацького спорту та фізичної культури. На зразок медичної реформи можливо відмовитись від утримання тренерів за рахунок коштів державного бюджету, замість цього доцільно фінансувати розвиток у спорті та фізичній культурі кожної дитини через укладення договорів або ж декларацій. При цьому, держава повинна фінансувати певний об'єм занять (гарантований об'єм фізкультурно-спортивних послуг), а додаткові об'єми організації та проведення суб'єктами сфери фізичної культури і спорту фізкультурно-оздоровчої діяльності або підготовки спортсменів до змагань з видів спорту, визнаних в Україні, – сплачуватимуть батьки чи інші законні представники. Іншими словами, можливо фінансувати тренерів з державного бюджету за кожен укладений договір чи декларацію (за кожную дитину).

Література:

1. Гасюк І.Л. Організаційна структура державного управління фізичною культурою та спортом в Україні. *Університетські наукові записки*. 2010. № 3. С. 195–203.
2. Гасюк І.Л. Механізм фінансового регулювання розвитку сфери фізичної культури та спорту в Україні. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. / І. Гасюк. 2013. Вип. 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2013_12_6.
3. Зуев В.Н., Полова И.М. Европейский подход к управлению в сфере спорта: ценности, нормы и интересы. *Вестник международных организаций*. 2018. Т. 13. № 1. С. 51–65.
4. Кошелева Л.С. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. 2018. Вип. 2 (37). С. 13–19.
5. Савчук О.В. Поняття механізму адміністративно-правового регулювання трудової міграції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Вип. 48. Т. 1. С. 182–184.
6. Базенко В.А. Механізм підтримки розвитку фізичної культури та спорту в умовах децентралізації. *Молодий вчений*. 2017. № 1 (41). С. 172–178.
7. Вавренюк С.А. Закордонний досвід державного управління розвитком фізичної культури і спорту. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 383–389.
8. Яковлев А.Н., Масловский Е.А. Физкультурно-спортивная деятельность различных групп населения в контексте применения телесно ориентированных упражнений. *Актуальные проблемы физической культуры и спорта* : сборник научных статей. Чебоксары : Чуваш. гос. пед. ун-т, 2013. Вип. 4. С. 641.
9. Гацуля О.М. Розвиток галузевого управління у сфері фізичної культури та спорту: концептуальні засади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1. С. 176–185.
10. Обозна О.М. Розвиток фізичної культури і спорту як важливий напрям державної політики України щодо забезпечення здоров'я громадян. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 2. С. 39–44.
11. Гасюк І.Л. Теоретичне обґрунтування складових моделі організаційної структури державного управління фізичною культурою та спортом. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4. С. 276–281.
12. Гасюк І.Л. Механізми державного управління фізичною культурою та спортом в Україні : автореф. дис ... д-ра наук з держ. управління. Київ, 2013. 36 с.
13. Костенко М.П., Карленко В.П., Домашенко А.В., Імас Є.В., Власков А.А., Дутчак М.В., Тищенко М.В., Уманець Н.Д., Артем'єв О.К., Дрюков В.О. Законодавче та нормативно-правове забезпечення розвитку спорту вищих досягнень в Україні *Актуальні проблеми фізичної культури і спорту* : збірник наукових праць. 2003. Ювілейний випуск. С. 12–20.
14. Про затвердження Положення про Міністерство молоді та спорту України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 № 220. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. С. 66. Ст. 1447, код акту 73101/2014.

Morhunov O. Public administration of mass sport (sport for all) in Ukraine: current state and prospects

Summary. The article analyzes the current state and outlines the prospects for public administration of mass sport in Ukraine in order to help solve problems that are currently relevant in the fields of physical culture and sports. It has been determined that the development of the physical and sports fields in Ukraine in line with European requirements implies a proportionate development of professional, mass and high-level sports in order to ensure the implementation of the five functions of sport identified in the White Paper on Sport. In this case, the development of mass sports and the formation of physical culture as one of the priorities of public administration of these areas should be real, not declarative, for which the condition of fulfilling the tasks set before the public administration of the fields of physical culture and sports is the formation of a network of territorially accessible complex sports facilities, that will meet European standards and provide the opportunity to combine sports, competitions, sports meetings, rehabilitation, etc. their activities. It has been concluded that in the aspect of mass sport financing in Ukraine, it is advisable to move from retaining the facilities of the sports infrastructure and the state of coaches to the purchase of sports and sports services as a new system of financing sports and physical culture in the direction of the development of youth sports and physical culture. Like medical reform, it is possible to refrain from retaining coaches at the expense of the state budget, instead it is advisable to finance the development of sports and physical culture of each child through the conclusion of contracts or declarations. The state must finance a certain amount of training (guaranteed volume of sports and sports services), as well as additional volumes of organization and carrying out by the subjects of the sphere of physical culture and sports of fitness and health activity or preparation of athletes for competitions on sports, recognized in Ukraine – will be paid by parents or other legal representatives. In other words, it is possible to finance coaches from the state budget for each contract or declaration (for each child).

Key words: public administration of physical culture and sport, mass sport, sport for all, functions of public administration in the fields of physical culture and sport.