



**Балабан С.М.**

ад'юнкт

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК [351:796/799] (477)

## СФЕРА ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Досліджено сферу фізичної культури та спорту крізь призму публічного адміністрування. З'ясовано стан та характерні проблеми, що гальмують розвиток фізкультурно-спортивного руху в Україні. Визначено загальні та специфічні ознаки сфери фізичної культури та спорту як об'єкта публічного адміністрування.

*Ключові слова:* фізична культура, спорт, об'єкт, публічне адміністрування, державне регулювання.

**Постановка проблеми.** Подальший розвиток фізкультурно-спортивного руху прямо залежить від формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме громадянам якісні публічні послуги на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання коштів та буде здатна вчасно й адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики. Водночас сумний досвід поєднання інерції радянського управління з новими технологіями адміністрування перетворив публічну адміністрацію в цій сфері на суперечливий механізм з громіздкою структурою, неспроможною адекватно реагувати на соціально-економічні зміни, відповідати публічному інтересу. Постійно знаходячись у стадії перманентного реформування, галузь фізичної культури та спорту наразі опинилася готовою до запровадження на теренах України європейської моделі взаємовідносин між державою і суб'єктами фізкультурно-спортивної діяльності, побудованої на засадах впровадження іншого типу відносин – «публічно-сервісних», які характеризуються реординаційним змістом, забезпеченим диспозитивними методами.

Попри усі переваги європейського вектора розвитку фізкультурно-спортивної галузі, нині існує багато проблем, які гальмують цей процес в Україні, а саме: відсутність єдиної системної державної політики у цій сфері; недосконала нормативно-правова база; недостатнє бюджетне фінансування та неефективне залучення позабюджетних коштів; низький рівень міжвідомчої координації та взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування тощо.

Отже, нова парадигма розвитку фізкультурно-спортивної галузі вимагає вжиття скоординованих соціально-економічних, наукових, інформаційних,

фінансових, нормативно-правових, кадрових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на вдосконалення діяльності публічної адміністрації в цій сфері.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Слід зауважити, що проблеми публічного адміністрування різними сферами життя суспільства постійно перебувають у центрі уваги відомих вчених-адміністративістів, зокрема: О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Д. М. Бахраха, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, В. М. Гаращука, І. С. Гриценка, Т. О. Гуржія, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константінова, М. В. Лошицького, Р. С. Мельника, С. О. Мосьондза, В. Я. Настюка, В. І. Олефіра, Д. В. Приймаченка, Ю. М. Старилова, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко, О. І. Харитонові, Х. П. Ярмакі та ін. Окремі питання досліджуваної теми розглядалися в межах дисертаційних досліджень Г. Ю. Бордюгової, Ю. М. Рєпкіної, А. А. Соловйова, Р. В. Чередник, О. А. Моргунова, Н. Г. Ярової тощо. Водночас аналіз наукових доробок вчених свідчить, що спеціальних досліджень, спрямованих на вивчення особливостей публічного адміністрування саме сферою фізичної культури та спорту, не проводилося, зазначена тематика не була повноцінно вивчена в теоретико-методологічних роботах з адміністративного права.

**Мета** статті полягає у необхідності визначення загальних та специфічних ознак сфери фізичної культури та спорту як об'єкта публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу.** Чинним законодавством фізичну культуру і спорт визнано пріоритетним напрямом гуманітарної політики держави, важливим чинником всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя, досягнення фізичної та духовної досконалості людини, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного міжнародного іміджу держави.

Не применшуючи значення інших чинників розвитку людини, саме фізична культура є важливим засобом підвищення її соціальної й трудової активності, задоволення моральних, естетичних та творчих запитів, життєво важливої потреби взаємного спілкування, розвитку дружніх стосунків між народами та зміцнення миру.

Спорт, будучи органічною частиною фізичної культури, виступає в якості особливої сфери виявлення й порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності. Соціальна цінність спорту визначається його дієвим стимулюючим впливом на поширення фізичної культури серед різних верств населення, яке наразі викликає серйозне занепокоєння. Насамперед мова йде про здоров'я дітей та підлітків. Як і раніше, значна кількість з-поміж них має суттєві відхилення у фізичному розвитку та стані здоров'я. У підростаючого покоління різко прогресують хронічні ревматичні хвороби, хвороби серця, гіпертонія, неврози, артрити, сколіози, ожиріння тощо.

Світовий досвід свідчить, що рухова активність людини протягом життя сприяє профілактиці захворювань та зміцненню здоров'я. Водночас, за інтегральним показником здоров'я населення, яким є середня очікувана тривалість життя людини, Україна посідає одне з останніх місць в Європі. Характерно, що до занять фізичною культурою і спортом в Україні залучено лише 13 % населення. За цим показником Україна значно поступається таким державам, як Фінляндія, Швеція, Великобританія, Чехія і Німеччина.

Загалом доросле населення значно менше займається фізкультурою і спортом, ніж у провідних європейських країнах: лише кожен третій чоловік і кожна п'ята жінка в цілому по Україні, в сільській місцевості – кожен четвертий чоловік і кожна восьма жінка. Тоді як у Великій Британії і Франції кількість тих, хто займається спортом, перевищує 65 %, в Голландії – 72 %, у Фінляндії – 80 %. [1, с. 56; 2].

Супутніми чинниками наявної кризи фізкультурно-спортивного руху в Україні залишаються:

- невідповідність чинного «спортивного» законодавства сучасним вимогам;
- невідповідність потребам громадян інфраструктури фізкультурно-оздоровчої діяльності у виробничій, навчально-виховній і соціально-побутовій сфері;
- недосконалість системи централізованої підготовки національних збірних команд, низький рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення дитячо-юнацького і резервного спорту;
- низький рівень наукового забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, недостатнє фінансування наукових досліджень (менш як 0,5 % видатків державного бюджету передбачається на сферу фізичної культури і спорту);
- недостатнє пропагування здорового способу життя, занять дитячо-юнацьким і резервним спортом;
- незадовільний стан матеріально-технічної бази. Рівень забезпечення населення в Україні фізкультурно-спортивними залами (з розрахунку на 10 тис. осіб) у 2–3 рази нижчий, ніж у провідних державах, плавальними басейнами – у 30 разів. Понад 80 % спортивних майданчиків не відповідають сучасним вимогам;
- недостатнє бюджетне фінансування (з державного бюджету виділяється у середньому 0,6 %; з місцевих бюджетів – 2 % їх видаткової частини), неефективне залучення позабюджетних коштів, незначний обсяг інвестицій;
- не проводиться діяльність із випуску та проведення державних спортивних лотерей, які є одним з основних джерел фінансування спорту в багатьох країнах Європи;
- розбалансованість у системі підготовки та підвищення кваліфікації фахівців, низька заробітна плата, недостатня кількість інструкторів з фізкультурно-оздоровчої діяльності (у розрахунку на 600 українців – 1 працівник фізичної культури) [3, с. 239–241].

Така ситуація змушує державу постійно переглядати власні підходи до оптимізації системи управління фізкультурно-спортивною галуззю, свідченням чо-

го є численні редакції Закону України «Про фізичну культуру і спорт»; неодноразові спроби виробити по справжньому «робочий» (читай – результативний) програмний документ, побудований на єдиній концептуальній основі; постійні зміни у системі органів публічного адміністрування названою сферою, викликані переважно чинниками суб'єктивного характеру: неналежна назва органу, відповідність соціально-політичній ситуації, зміна політичного вектора тощо.

Загалом діяльність держави у сфері фізичної культури і спорту містить значний компонент публічних інтересів: здоров'я нації, трудова спроможність, здатність виконувати функції, що вимагають особливих фізичних можливостей людини, резистентність населення до окремих хвороб, забезпечення відповідних умов проведення масових спортивних заходів тощо [4, с. 135].

Відповідно до Закону України «Про фізичну культуру і спорт», держава регулює відносини шляхом формування державної політики у цій сфері, організаційного, фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні і комплексної взаємодії державних органів з громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості [5].

Саме державою гарантується право кожному її громадянину займатися фізичною культурою і спортом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, віросповідання, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин. Це право гарантується державою шляхом: надання необхідної допомоги, пільг та гарантій окремим категоріям громадян, у тому числі інвалідам, для реалізації ними своїх прав у згаданій сфері; забезпечення пріоритетного розвитку фізичної культури і спорту на селі, створення необхідних умов для занять спортом сільських працівників і членів їх сімей; гарантування надання в порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України, безкоштовних та пільгових фізкультурно-оздоровчих послуг дітям, у тому числі: дітям-сиротам та дітям, що залишилися без піклування батьків, дітям, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, дітям з багатодітних та малозабезпечених сімей, дітям-інвалідам; забезпечення в межах, визначених Кабінетом Міністрів України, надання безкоштовних та пільгових фізкультурно-оздоровчих послуг дітям дошкільного віку, учням загальноосвітніх та професійних навчально-виховних закладів, ветеранам війни і особам, прирівняним до них, а також встановлення пільг при наданні таких послуг іншим категоріям громадян; створення умов для правового захисту інтересів громадян у сфері фізичної культури і спорту, розвинення фізкультурно-спортивної індустрії та інфраструктури, заохочення прагнення громадян зміцнювати своє здоров'я, вести здоровий спосіб життя [6].

Попри вагому соціальну значущість, розглянута сфера так і не стала пріоритетною галуззю державно-суспільних (публічних) інтересів, хоча насправді вона має чітко виражений публічний характер, оскільки спрямована на реалізацію кожним громадянином права займатися фізичною культурою і

спортом задля гармонійного, передусім фізичного, розвитку та ведення здорового способу життя, отримувати належні фізкультурно-спортивні послуги, непересічне значення в наданні яких належить публічній адміністрації.

Окрім публічності, загальною ознакою сфери фізичної культури та спорту, як об'єкта публічного адміністрування, можна вже сміливо називати наявність у межах галузі адміністративного права підгалузі – адміністративно-спортивного права, оскільки його складає сукупність правових норм, які регулюють певну групу однорідних суспільних відносин, що виникають у сфері фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності [7; 8; 9; 10].

Наступною ознакою є суспільні відносини (об'єкт регулювання), що виникають у цій сфері та мають правовим обов'язком забезпечення досягнення конкретного суспільно-державного результату: задоволення правових інтересів; сприяння в реалізації та захисті суб'єктивних прав, свобод та інтересів спортсменами, тренерами та іншими фізичними та юридичними особами; виконання покладених на конкретний орган публічних (державних, суспільних) завдань та функцій; здійснення допоміжних функцій публічного характеру, спрямованих на забезпечення ефективного виконання суб'єктами публічної адміністрації завдань, передбачених нормами чинного законодавства у сфері фізкультури та спорту [8, с. 92].

Нарешті останньою ознакою сфери фізичної культури та спорту як об'єкта публічного адміністрування є суб'єкти відповідних відносин, якими є органи адміністрування (Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, його територіальні органи, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи) та інші суб'єкти фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності (спортивні клуби; дитячо-юнацькі спортивні школи; спеціалізовані навчальні заклади спортивного профілю; школи вищої спортивної майстерності; центри олімпійської підготовки; центри студентського спорту вищих навчальних закладів; фізкультурно-оздоровчі заклади; центри фізичного здоров'я населення; центри фізичної культури та спорту інвалідів; колективи фізичної культури; фізкультурно-спортивні товариства; спортивні федерації; громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості учнів та студентів; громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості ветеранів фізичної культури і спорту; Національний олімпійський комітет України; суб'єкти паролімпійського і дефлімпійського руху в Україні (національні спортивні федерації інвалідів чи їх спілки, які входять до складу Міжнародного паролімпійського комітету, Міжнародного спортивного комітету глухих, діяльність яких відповідає положенням Конституції Міжнародного паролімпійського комітету, Конституції Міжнародного спортивного комітету глухих); спортивні комітети України; фізичні особи як замовники відповідних освітніх послуг тощо.

Разом із загальними ознаками сфери фізичної культури та спорту як об'єкта публічного адміністрування можна також назвати й специфічні, якими є такі:

1) міжгалузевий характер, оскільки згадана сфера підлягає регулюванню

не лише нормами адміністративного права, а й трудового, цивільного, фінансового тощо;

2) безпосередній зв'язок з іншими галузями (освітою, культурою та ін.), що складають окремий напрям публічного адміністрування – соціально-культурною сферою держави;

3) своєрідність зовнішніх форм прояву елементів механізму адміністративно-правового регулювання (суб'єкти, принципи, функції, методи та форми) у даній сфері;

4) комплексний характер, пов'язаний із поєднанням економічної та правової складових, зменшенням обсягу державного втручання, превалюванням на сучасному етапі розвитку економічної складової внаслідок розвитку нових суспільних відносин;

5) взаємозв'язок суб'єктів фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності з великою кількістю державних органів, які здійснюють різні види контролю (санітарний, технічний, екологічний та ін.) за їх функціонуванням.

**Висновок.** Таким чином, значення публічного адміністрування сферою фізичної культури та спорту зумовлюється багатьма чинниками, серед яких зокрема:

– надмірна участь держави у фізкультурно-спортивній галузі фактично як єдиного суб'єкта управління згаданою сферою. До речі, державна політика у сфері фізичної культури в інших країнах є органічним поєднанням діяльності держави, урядових, неурядових (громадських) та приватних організацій, установ, інститутів. У більшості європейських країн державна політика в галузі фізичної культури реалізується різними способами залежно від концептуального визначення ролі держави в життєдіяльності суспільства. У державах, де існує принцип «невтручання», спортивна активність хоча і вважається соціально значущою, проте вона є вираженням вільної й автономної ініціативи самих громадян країни, тому що стимулювання й розвиток спорту належать до компетенції спортивного руху. Яскравим прикладом цієї моделі є США, що не розглядають сферу спорту як об'єкт фінансової підтримки з боку національного уряду. У країнах, що культивують цю модель, держава надає спорту лише матеріальну підтримку, необхідну для розвитку спорту, допомагаючи спортивному руху функціонувати автономно (Велика Британія, Нідерланди, Норвегія, Швеція, Японія та ін.). Інші країни, у яких діє модель активного державного «втручання» в галузь фізичної культури та спорту, беруть на себе відповідальність і зобов'язання з розвитку галузі. На центральному рівні відповідальність за спорт може бути доручена спеціальним міністерствам з питань спорту, радам, комітетам з функціями, подібними до функцій міністерств, різним міністерствам, що курирують спорт у різних аспектах. Завдання і програми зі спорту узгоджуються з державними органами, відповідальними за спорт, за незмінної поваги до автономії спортивних організацій. Партнерство між державою і спортивним рухом сприяє формуванню загального курсу національної спортивної політики, розроблюваного за допомогою створених органів, у яких є представники влади і керівники спорти-

вних організацій [11, с. 180–182];

– низький рівень участі інституцій громадянського суспільства, які фактично не задіяні або мають слабкий рівень співпраці з органами державної влади та місцевого самоврядування за рахунок витіснення їх державою як суб'єктом управління спортом;

– відсутність фактичної взаємодії між суб'єктами спортивної сфери, що є наслідком відсутності обов'язкових та прозорих умов і вимог щодо організації спортивного руху на умовах обов'язкового членства у спортивних федераціях з метою провадження змагальної діяльності з виду спорту;

– недосконалість чинного «спортивного» законодавства, що негативно впливає як на безпеку життя і здоров'я учасників і глядачів фізкультурно-оздоровчих та спортивно-масових змагань, так і на розвиток різних видів спорту;

– відсутність оптимального режиму реформування та переходу від існуючих організаційних форм до стандартів діяльності спортивного клубу, який повинна створити саме держава. Нині й досі відсутні вимоги до стандарту спортивного клубу як базової ланки спортивної діяльності, законодавчі вимоги до визнання норм міжнародних федерацій та федерацій національного рівня, обов'язкові вимоги до взаємовідносин між спортивною федерацією та суб'єктами у сфері спорту, які діють у ніші діяльності спортивного клубу, тощо;

– наявність невиправданих штучних перешкод здійсненню громадськими об'єднаннями діяльності у сфері фізичної культури і спорту та вільному отриманню громадянами фізкультурно-спортивних послуг відповідно до їх бажань та можливостей;

– відсутність прозорого підходу в питаннях розподілення та використання фінансових ресурсів, що надходять у сферу фізичного виховання та спорту. Це призводить до того, що фінансові ресурси витрачаються за відсутності сформульованих соціальних замовлень, без планування цілей та очікуваних обґрунтованих соціальних та економічних результатів такого фінансування.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Ніколаєв О.А. Роль держави у розвитку фізичної культури та спорту // Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 182. Т. 184. Державне управління. – Миколаїв, 2014. – С. 55–59.

2. Здоровье народа – богатство государства: Обзор литературы и собственных исследований / А. М. Нагорная [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.infmed.kharkov.ua/1rus.html>.

3. Горбенко О. В. Організаційно-управлінські резерви професійно-орієнтаційної роботи ВНЗ галузі фізичної культури і спорту із загальноосвітніми школами / О. В. Горбенко, І. Г. Корнієнко // Оптимізація наукових досліджень. – Миколаїв, 2009. – С. 239–241.

4. Приходько І. І. Стратегічний менеджмент розвитку сфери фізичної культури і спорту в Україні / І. І. Приходько, В. І. Мудрик, О. В. Горбенко та ін. // Слобожанський науково-спортивний вісник : наук.-теор. журн. – Х., 2010. – № 3. – С. 134–138.

5. Рибчич І.Є. Правові аспекти державного управління сферою фізичної культури і спорту в Україні // Державне будівництво. – 2015. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/5/02.pdf>

6. Про фізичну культуру та спорт : Закон України від 24 грудня 1993 р. № 3808-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>.

7. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук : спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. С. Мельник. – Х., 2011. – 33 с.

8. Моргунов О.А. Адміністративно-спортивне право як підгалузь адміністративного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.А. Моргунов. – Запоріжжя, 2012. – 207 с.

9. Бордюгова Г. Ю. Місце спортивного права в національній правовій системі / Г. Ю. Бордюгова // Право України. – 2009. – № 3. – С. 144–147.

10. Чередник Р. В. Становлення спортивного права як комплексної галузі в правовій системі України / Р. В. Чередник // Актуальні проблеми політики : збірник наукових праць / кер. авт. кол. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. – Одеса, 2011. – Вип. 42. – С. 272–280.

11. Гацуля О. Розвиток галузевого управління у сфері фізичної культури та спорту: концептуальні засади // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – № 1 (24). – С. 176–185.

**Балабан С.Н. Сфера физической культуры и спорта как объект публичного администрирования.** Исследована сфера физической культуры и спорта сквозь призму публичного администрирования. Выяснено состояние и характерные проблемы, которые тормозят развитие физкультурно-спортивного движения в Украине. Определены общие и специфические признаки сферы физической культуры и спорта как объекта публичного администрирования.

**Ключевые слова:** *физическая культура, спорт, объект, публичное администрирование, государственное регулирование.*

**Balaban S. N. The sphere of physical culture and sport as an object of public administration.** The article is devoted to the sphere of physical culture and sports through the lens of public administration. The author has clarified the status and the inherent problems that hamper the development of sport movement in Ukraine.

It is proved that despite all the advantages of the European vector of development of physical culture and sports industry, currently there are many problems that inhibit this process in Ukraine, namely: the lack of a unified system of state policy in this sphere; imperfect legal framework; insufficient funds and inefficient the mobilization of extrabudgetary funds; low level of interagency coordination and interaction of state authorities and local self-government. Therefore, a new paradigm of development of physical culture and sports industry requires a coordinated socio-economic, scientific, informational, financial, legal, personnel, organizational, technical and other measures aimed at improving public administration in this area.

It identifies General and specific features in the sphere of physical culture and sport as an object of public administration to the General characteristics attributed the public nature of this sector; the existence within the industry sub-sectors of administrative law, administrative and sports law; social relationships (object of regulation) that arise in this area, have a legal obligation to ensure the achievement of concrete public outcome; the actors in these relations, which are the organs of administration and other subjects of fitness and sporting activities.

Specific signs named: the interdisciplinary nature; a direct link with other sectors (education, culture, etc.) that constitute a separate area of public administration – socio-cultural sphere of the state; the originality of the external forms of manifestation of the elements of the mechanism of administrative-legal regulation (actors, principles, functions, methods and forms) in this field; the complex nature associated with the combination of economic and legal components, the reduction in state intervention; the relationship of the subjects of fitness and sporting activities with a large number of state bodies, carrying out different types of inspection (sanitary, technical, environmental, etc.) for their operation.

**Keywords:** *physical culture, sport, object, public administration, state regulation.*

*Надійшла до редакції 09.01.2016*