

УДК [351:796/799](4+477)

**СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ Й СПОРТОМ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПІ**

Кузьменко О.О.

здобувач Запорізької державної інженерної академії

I. Вступ

На сучасному етапі розвитку українського суспільства зберігається актуальність всебічної підтримки сфери фізичної культури та спорту з боку держави. Тільки за умови оптимального поєднання дій всіх зацікавлених суб'єктів управління стане реальним забезпечення людиною оптимальною руховою активністю протягом усього життя, досягнення нею достатнього рівня фізичної та функціональної підготовленості, впровадження традицій здорового способу життя, сприяння її соціальному, біологічному та психічному благополуччю.

Проблеми фізичного виховання в системі державного управління і в системі управління взагалі вивчались багатьма вітчизняними і зарубіжними вченими. Відзначимо дослідження Л.П. Суцєнко (2002, 2003), які стосуються професійної підготовки майбутніх фахівців фізичного виховання та спорту у зарубіжних країнах; праці Е.С. Вільчковського, Л.В. Волкова, Т.Ю. Круцевич, І.К. Попеску, Л.П. Сергієнка, Б.М. Шияна, у яких тільки дотично розглядається зарубіжний досвід, та поодинокі дисертаційні дослідження останнього десятиріччя: Г.І. АрдеLEAN (2000) – про систему фізичного виховання школярів Румунії; О.В. Віндюк (2003) – про організаційно-методичні основи фізичного виховання дітей 5–7 років у спортивно-оздоровчих установах США; Т.Ю. Осадчої (2005) – про професійну підготовку викладачів фізичного виховання в університетах США; І.Х. Турчик (2005) – про організацію фізичного виховання у школах Великобританії.

Ситуація у сфері фізичної культури та спорту залишається складною. Найгострішою проблемою є низький рівень залучення населення (13%) до занять фізкультурно-оздоровчої спрямованості. За цим показником Україна суттєво поступається: Фінляндії, Швеції, Великобританії, Чехії, Німеччині та деяким іншим країнам. Світовий досвід показує, що оптимальна рухова активність упродовж усього життя кожної людини – найефективніший засіб профілактики захворювань та зміцнення здоров'я. За очікуваною тривалістю життя населення України посідає одне з останніх місць у Європі.

II. Постановка завдання:

- проаналізувати існуючу систему державного управління сферою фізичної культури та спорту в Україні та державах Європи;
- обґрунтувати необхідність реформування державного управління у сфері фізичної культури та спорту в Україні, використовуючи досвід інших держав.

III. Результати

В сучасних умовах відбувається реформування державного управління сферою фізичної культури та спорту в Україні. Реформування здійснюється на засадах децентралізації і деконцентрації. Децентралізація – це передача прав і відповідальності за прийняття ключових рішень нижчим рівням управління. Деконцентрація – об'єднання декількох схожих напрямів або підприємств в одне ціле. Тому доцільно проаналізувати досвід реформування фізичної культури та спорту в європейських країнах.

Останні кілька десятиріч поняття децентралізації державного управління фізичною культурою й спортом є основним у Європі, воно також стало об'єднувальним гаслом щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, їхні географічні особливості, рівні розвитку, культури й підходи до державного управління.

Процес децентралізації, наприклад, у Франції та Німеччині відбувається й дотепер – час від часу ще робляться деякі вдосконалення і коригування. Незважаючи на те, що ці дві країни різняться за своїм досвідом державного управління: одна з них – Франція – мала тривалу історію як унітарна та високоцентралізована держава, а іншої – Німеччині – довгий час була притаманна федеральна форма організації державного управління – вони мають спільні аспекти децентралізації. Для обох згаданих країн характерне глибинне бачення основних питань, що вирішуються процесом децентралізації. Це може допомогти Україні уникнути деяких помилок у процесі проведення адміністративної реформи та отримати позитивні результати в державному управлінні фізичною культурою й спортом.

Натомість децентралізація передбачає передачу повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних колективів, причому останні не мають прямої відповідальності ні перед урядом, ні перед його органами.

На відміну від федеральної системи, у моделі децентралізації унітарної держави існують місцеві органи влади, які утворюються центральною владою. Це означає, що вони наділені лише тими повноваженнями, які делеговані їм урядом.

Передача повноважень від держави до територій регіонального та місцевого рівнів – це питання, що вимагає першочергового розгляду. Проте не існує жодної моделі чи методології, яка дала б змогу чітко сформулювати це питання. Розподіл повноважень найчастіше залежить від історичного шляху, практики й рівня розвитку країни.

У процесі впровадження основних норм (нормативно-правових, фінансових) з питань передачі повноважень від держави до територій регіонального та місцевого рівнів, головним принципом повинен бути такий: зі збільшенням кількості установ у певній сфері підвищується ймовірність інституційної та адміністративної децентралізації галузі. Наприклад, шкільна освіта й охорона здоров'я являють собою головні сектори децентралізації, проте єдиним залишається фінансування.

Існують вагомні аргументи на користь децентралізації повноважень як у державному управлінні фізичною культурою і спортом, так і з питань регулювання. Якщо школа не забезпечує належного рівня знань своїм учням, це непокоїть місцевих вихователів і батьків так само, як і міністра освіти. Збереження цих послуг у віданні державного управління унеможлиблює використання місцевих ресурсів та місцевої відповідальності, чого вимагає від органів місцевого самоврядування децентралізована система.

Західноєвропейський досвід переконує, що національні мінімальні стандарти можуть бути гарантовані в межах децентралізованої структури адміністрації [1, с. 47].

У нинішніх українських законопроектах міститься ряд повноважень, який можна назвати "переліком побажань", але ними не визначається зв'язок між величезним обсягом відповідальності та фінансовою спроможністю місцевих громад виконувати окремі завдання.

Наприклад, Франції знадобилося багато років послідовної децентралізації, щоб надання якісної освіти з фізичної культури й спорту перетворилося на справжнє зобов'язання органів місцевого самоврядування. Це було досягнуто поступово шляхом запровадження нормативної системи фінансового вирівнювання, яка забезпечила реалізацію

льну досяжність національних стандартів, незважаючи на розбіжності в базах місцевих надходжень.

Франція впровадила до процесу децентралізації послідовний підхід. У 1982–1983 рр. вона прийняла низку законів, які визнають право і відповідальність органів місцевого самоврядування, включаючи муніципалітети, округи та території, за виконання завдань, делегованих їм державою. Деякі критики назвали цей процес напівдецентралізацією, адже він насправді призвів до деконцентрації державних завдань з їх розподілом по рівнях влади. Проте основною ідеєю зазначених законів був перехід від державного до місцевого фінансування для забезпечення виконання місцевими територіями покладених на них завдань. Водночас з'явилися спеціальні закони з метою забезпечення перевірок і балансування використання коштів та належного запровадження цього процесу. Створено законодавчу базу нового місцевого виборчого статусу [2]. Наприкінці початкового етапу законодавчої реформи в 1983 р. низку фінансових заходів національного рівня було передано на місця.

Проте знадобилося близько 15 років, щоб місцеві колективи набули відповідальності за понад 40% їхніх бюджетних потреб, які задовольнялися за рахунок місцевих податків. На наступному етапі, з 1984 до 1988 рр., у результаті подальшого процесу децентралізації було відпрацьовано механізм передачі повноважень, а також управління фінансами та аудиту. У період із 1991 р. до кінця 1990-х рр. у ході децентралізації відпрацьовувалися економічні ініціативи для виконання регіонами, що перебували у процесі регіоналізації, формулювалися права місцевих виборчих рад. У 2003 р. у Франції було розпочато перегляд Конституції з метою включення до неї визначення територіальних колективів як повноправних юридичних суб'єктів, до діяльності яких застосовуються такі самі умови, що й до комун і департаментів (округів).

Процес адміністративно-територіальних реформ, який відбувся в Німеччині, відрізняється від французького тим, що федеральна держава має тенденцію до децентралізації. Проте федеральний уряд зберіг за собою повноваження щодо розподілу бюджету з метою балансування регіональних часток. Це супроводжувалося політичним тиском, адже регіони, які успішно провадять економічну діяльність, мають тенденцію до збереження більшості надходжень до свого бюджету на місцях. Крім того, величезний обсяг фінансових ресурсів, який знадобився для возз'єднання колишньої Німецької Демократичної Республіки із ФРН, спричинив неабияке напруження в економічних і політичних відносинах.

Досвід Німеччини і Франції в розвитку масового спорту доводить, що територіальний принцип розподілу управлінських функцій дає змогу чітко розмежувати компетенцію і відповідальність державних і територіальних органів управління. Так, якщо на державному рівні виконуються основні функції управління, то регіональні і місцеві органи управління спортом орієнтовані більшою мірою на розвиток масового спорту і спорту для всіх, які за кордоном є нерозділними поняттями.

У Німеччини реалізується система територіального управління масовим спортом, де управління ним відповідно до Конституції (ст. 30) і федеральної структури Німеччини є завданням земель. Слід підкреслити, що в Німеччини немає єдиної структури управління спортом на земельному рівні. Вона та механізм державного регулювання спорту не однакові в різних землях. У ряді земель (Баден-Вюртенберг; Мекленбург – Передня Померанія; Нижня Саксонія; Північний Рейн – Вестфалія; Саксонія; Саксонія-Анхальт) за розвиток спорту відповідають міністерства у справах культури, в інших (Баварія, Бранденбург, Гессен, Шлезвіг-Гольштейн) – міністерства у справах освіти, науки і мистецтва, з питань освіти і спорту, у справах жінок, праці і соціального порядку та ін., в Тюрингії – Міністерство із соціальних питань і охорони здоров'я, в Рейнланд-Пфальце – Міністерство внутрішніх справ, а в землях Бремен і Гамбург – сенатори з внутрішніх справ тощо [6, с. 46]. Загальне управління фізичною культурою і спортом, а також питаннями масового спорту здійснюється урядами земель спільно з федеральним урядом, національними спортивними організаціями, містами, общинами і комунами. Залежно від регіональної специфіки, попиту населення на послуги фізичної культури і спорту, організація масового спорту в землях різна, але незалежно від цього існують єдині пріоритети: фізична культура і спорт у школах, підготовка викладачів фізичного виховання; студентський спорт; фізична культура і спорт для всіх, перш за все серед молоді, жінок, літніх і інвалідів; будівництво, модернізація і вміст спортивних споруд; сприяння спорту вищих досягнень; допомога спортивним клубам і командам.

У Міністерстві у справах молоді і спорту Франції працюють два управління з фізичної культури і спорту, у тому числі шість бюро – фінансове, міжнародне, спорту вищих досягнень, політики розвитку видів спорту, управління установами централізованої підготовки спортсменів, науки, спортивного інвентаря й устаткування. Свої повноваження Міністерство у справах молоді і спорту реалізує через 25 відділень і 100 муніципальних департаментів фізичної культури і спорту. Керівництво спортом на місцях здійснюється

в 22 регіонах, 90 департаментах і 36 тис. комун [6, с. 48]. При більшості з них є будинки спорту або муніципальні спортивно-оздоровчі центри. Діяльність цих асоціацій координують муніципальні відділи фізичної культури і спорту. Відомий французький учений-економіст В. Андрефф підкреслює, що роль місцевих органів влади і їх дії у сфері розвитку фізичної культури і спорту зводяться до трьох напрямів: будівництво і модернізація спортивних споруд з урахуванням потреб населення; організація різних видів фізичної активності і спорту для всіх груп населення; фінансування.

Таким чином, масовий спортивний рух як Німеччини, так і Франції організований на основі принципів вертикального і горизонтального підпорядкування, пріоритетом місцевих органів управління є розвиток масового спорту. Державні органи розпоряджаються коштами державного бюджету і вирішують принципи питань розвитку спорту вищих досягнень і масового спорту. Проте при цьому масовий спорт є пріоритетом державної спортивної політики.

На особливу увагу заслуговує питання побудови управління фізичною культурою і спортом для всіх на місцевому або регіональному рівні. Спортивні послуги населенню, що надаються в рамках спорту для всіх, мають ряд особливостей, серед яких основними можна назвати їх високі капітало- і інформоемність. Будівництво й оснащення фізкультурно-спортивної споруди вимагає значних капіталовкладень, а тенденція розширення послуг, що надаються, включення додаткових і супутніх послуг у комплекс обслуговування населення, утворюють стійку передумову збільшення цих витрат. Аналогічна тенденція стосується трудових ресурсів: постійно не лише підвищується безпосередньо кваліфікація тренерського й управлінського персоналу, а й зростають вимоги до їх роботи – збільшується інформаційне навантаження, з'являються нові методики, засоби і методи тренування тощо.

Тому основні проблеми розвитку організацій спорту для всіх полягають у ресурсній забезпеченості, основними категоріями якої виступають фінансові, трудові, матеріальні і науково-інформаційні ресурси. У зв'язку з цим державне управління спортом для всіх у країнах Європи планується з метою досягнення максимальної ресурсної забезпеченості спортивних організацій.

Сьогодні в Україні з усіх джерел фінансування фізичної культури та спорту на одну особу припадає всього 26,45 грн, а з державного бюджету – лише 5,35 грн [2].

За обсягами річних видатків з усіх джерел фінансування з розрахунку на одну особу Україна майже у 30 разів поступається Фінляндії, у 15 разів – Японії та Австралії, у 10 разів – Німеччині (табл.).

**Обсяги фінансування фізичної культури та спорту
в країнах світу на одну особу в 2010 р., грн**

Обсяги фінансування на одну особу на рік	Фінляндія	Австралія	Англія	Німеччина	Росія	Україна
	731,5	374,5	315,2	261	46,9	26,45

Не можна залишити поза увагою ще один важливий аспект означеної суперечності. Мова йде про те, що на етапі становлення ринкових відносин у сфері фізичної культури нашої країни поки що не вдається забезпечити використання можливостей ринку в інтересах суспільства. Яскравим прикладом є стан речей у професійному спорті. Роль держави стосовно цього виду фізкультурно-спортивної діяльності мала б полягати в тому, щоб за допомогою правових важелів зорієнтувати структури професійного спорту ще до моменту їхнього започаткування на застосування найбільш прийнятних з точки зору суспільства моделей функціонування.

Сьогодні фахівці наголошують на існуванні двох головних напрямів розвитку професійного спорту: комерційно-спортивного та спортивно-комерційного [5]. Основою першого становить прагнення максимальних доходів та прибутку, а сутю спортивна діяльність і спортивний результат розглядаються як засіб досягнення мети. Цей підхід переважає в американському професійному спорті. Другий підхід, який більше характерний для міжнародного та європейського професійного спорту, на перший план висуває спортивний аспект – спортивний результат, гострота спортивної боротьби є пріоритетним моментом й обов'язковою умовою спортивного бізнесу.

Розвиток професійного спорту спортивно-комерційного типу викликає великий суспільний інтерес, що, зокрема, виражається у фінансовій та іншій підтримці професійного спорту державою.

Концептуальна невизначеність держави щодо функціонування професійного спорту не дала Україні змоги юридично окреслити межі цивілізованого входження його структур у ринок. Внаслідок цього було відкрито дорогу процесу стихійної трансформації любительського за офіційним статусом спорту у спорт професійний (нелюбительський) шляхом зміни власників спортивних клубів. Останні перетворились з відкритих структур, прозорих якщо не для всього суспільства, то хоча б для держави, у закриті, як для суспільства, так і для держави, комерційні утворення.

Не можна також оминати увагою ще одну суперечність, яка ускладнює формування цивілізованих ринкових відносин у сфері фізичної культури і спорту. Мова йде про економічні відносини між державою і представниками суспільного сектора економіки фізичної культури і спорту. За часів команд-

ної системи одне із провідних місць у фізкультурно-спортивному русі посідали добровільні фізкультурно-спортивні товариства, які відігравали помітну роль в організації фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності серед працюючого населення, проводили масові спортивні змагання, здійснювали підготовку спортсменів високої кваліфікації – членів збірних команд України з різних видів спорту. Головними джерелами їхнього фінансування були цільові кошти галузевих профспілок та членські внески. Сьогодні з об'єктивних причин вони фактично позбавлені вказаних джерел існування. Намагаючись відновити втрачені позиції, керівництво товариств звертається до держави за фінансовою підтримкою замість того, щоб адаптуватись до вимог ринку, знайти нові форми економічних відносин зі споживачами фізкультурно-спортивних послуг, які б ґрунтувались на обопільних інтересах сторін.

Необхідність вирішення розглянутих суперечностей має бути врахована у процесі визначення стратегічних моментів розвитку сфери фізичної культури і спорту в Україні. Зважаючи на те, що сьогодні здійснюється підготовка проекту нової редакції Закону України "Про фізичну культуру і спорт", доцільно передбачити включення до нього відповідних законодавчих норм та концептуальних положень.

У сучасних умовах дуже важливо визначити міру участі держави у забезпеченні процесу розширеного відтворення у сфері фізичної культури і спорту. Насамперед, потребує якісної переорієнтації зміст економічної діяльності центрального органу виконавчої влади з фізичної культури і спорту. Його доцільно звільнити від функції оперативного розпорядження фінансовими ресурсами з метою забезпечення утримання національних збірних команд з видів спорту, проведення навчально-тренувальних зборів та інших заходів тощо. Замість цього він як повноважний представник держави має забезпечувати реалізацію функції регулювання економічних відносин у сфері фізичної культури і спорту. З цією метою слід оволодіти методами стратегічного планування та прогнозування на основі визначення пріоритетів розвитку сфери, реалізації проектів стратегічного значення, формування кадрової політики, інформаційного та науково-методичного забезпечення суб'єктів господарської діяльності, здійснення маркетингових досліджень [3].

Мають бути закладені підвалини оптимізації економічних відносин між державою та суспільним сектором сфери фізичної культури і спорту. Загальна економічна підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості з боку держави повинна бути дуже обмеженою. Водночас має формуватись система економічних відносин, яка б ґрунтувалась на принципі партнерства. Наприклад, центральний орган виконавчої влади з фізичної культури і спорту або органи місцевої влади на конкурсній основі визначали б виконавців проектів з конкретних проблем розвитку фізичної культури і спорту (фізкультурно-спортивні товариства, федерації тощо) й забезпечували б їх фінансування за рахунок коштів відповідних бюджетів. У цьому випадку економічні відносини між партнерами врегульовувались би відповідними угодами, укладання та виконання яких контролювалось би суспільством.

Важливим чинником реформування економічних відносин у сфері фізичної культури і спорту є впровадження ефективного механізму залучення позабюджетних коштів, зокрема Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, відрахування роботодавцями коштів профкомам на фізкультурну й оздоровчу роботу, як це передбачено ст. 44 Закону України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" від 13.12.2001 р. № 2886-III, внесків підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян та фізичних осіб, кошти від фінансово-господарської діяльності закладів фізичної культури і спорту та організацій фізкультурно-спортивної спрямованості, продажу прав на використання спортивної символіки і на трансляцію спортивних змагань, від проведення спортивно-видовищних заходів тощо.

Сьогодні в Україні відсутня система державних преференцій для позабюджетного фінансування сфери фізичної культури і спорту. Окреме місце в позабюджетному фінансуванні програм з розвитку масового спорту повинні займати надходження від частини прибутків вітчизняних виробників алкогольної та тютюнової продукції як важливого компенсатора негативних наслідків для здоров'я людини від зазначеної продукції [4, с. 53].

Необхідно також впровадити в країні механізм фінансування спорту за рахунок частини прибутків від ігрової бізнесу, як це робиться у багатьох країнах світу. В Україні відсутня система асигнувань фізичної культури і спорту через реалізацію спортивних лотерей. Ці проблеми є предметом особливої уваги Президента України і Кабінету Міністрів України та відображені в Указі Президента України "Про національний план дій щодо реалізації державної політики у сфері

фізичної культури і спорту" від 02.08.2006 р. № 667/2006 і Державній програмі розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 рр., затвердженою Кабінетом Міністрів України. Сьогодні фахівцями сфери за підтримки народних депутатів України розробляється відповідний законодавчий акт, спрямований на врегулювання цих питань.

Необхідно також розробити систему підтримки малого та середнього бізнесу з метою залучення додаткових джерел фінансування вітчизняного виробника спортивного інвентарю та обладнання, а для економічної підтримки сфери на місцевому рівні, на державному рівні слід врегулювати питання звільнення від плати за землю закладів фізичної культури і спорту та спортивних споруд.

IV. Висновки

У Європі масовий спорт у першу чергу є механізмом оздоровлення населення, досягнення самореалізації, самовираження і розвитку, а також засобом боротьби проти асоціальних явищ. Тому європейські держави надають питанням розвитку масового спорту особливу значущість, ставлячи за основну мету залучення населення до занять фізичною культурою і спортом. Основними характеристиками процесів розвитку масового спорту є: підвищення ролі держави в підтримці масового спорту, а також всіх форм організації діяльності в цій сфері, використання масового спорту в профілактичних і лікувальних заходах, профілактиці негативних соціальних явищ, використання спорту в етичному, естетичному та інтелектуальному розвитку молоді. У більшості країн реалізуються єдині підходи до ресурсного забезпечення масового спорту, засновані на його пріоритетності і визнанні високої соціальної значущості.

Державне управління сферою фізичної культури та спортом в Україні ще перебуває в стадії вдосконалення. Отже, реформування державного управління сферою фізичної культури та спортом в Україні потребує вирішення комплексу організаційних, економічних та правових питань з врахуванням досвіду європейських країн. Це дуже важливо для розвитку здорової і соціально активної нації.

Література

1. Алексюк А.М. Педагогіка вищої освіти України. Історія. Теорія : підручник / А.М. Алексюк. – К. : Либідь, 1998. – 560 с.
2. Ашмарин Б.А. Методика педагогических исследований в физическом воспитании / Б.А. Ашмарин. – Л., 1973. – 286 с.
3. Вацеба О.М. Тенденції розвитку наукових досліджень в галузі фізичної культури та спорту серед молодих вчених України / О.М. Вацеба // Молода спортивна наука України : зб. наук. ст. галузі

- фізичної культури і спорту. – Л. : ЛДІФК, 2000. – Вип. 4. – С. 5–6.
4. Виноградов П. Физическая культура и здоровый образ жизни / П. Виноградов. – М. : Мысль, 1990. – 288 с.
 5. Глобальная стратегия по питанию, физической активности и здоровью / Всемирная организация здравоохранения. – Женева, 2004. – 18 с.
 6. Соколов А.С. Роль и участие местных органов власти Германии и Франции в развитии физического воспитания и спорта / А.С. Соколов // Теория и практика физической культуры. – М., 1999. – № 4. – С. 45–49.

Кузьменко О.О. Сучасний стан державного управління фізичною культурою й спортом в Україні та Європі

Анотація. У статті проаналізовано досвід реформування державного управління в системі фізичного виховання та спорту в європейських державах, обґрунтовано необхідність формування правової культури суб'єктів господарювання у сфері фізичної культури і спорту та запропоновано шляхи вирішення проблем державного управління фізичної культури та спорту в Україні.

Ключові слова: децентралізація, законопроект, державне управління, фізична культура, спорт, ринкові відносини, уряд, фізкультурно-спортивні товариства, охорона здоров'я, освіта, фінансування, реформування.

Кузьменко О.О. Современное состояние государственного управления физической культурой и спортом в Украине и Европе

Аннотация. В статье проанализован опыт реформирования государственного управления в системе физического воспитания и спорта в европейских государствах, обоснована необходимость формирования правовой культуры субъектов ведения хозяйства в сфере физической культуры и спорта и предложены пути решения проблем государственного управления физической культурой и спорта в Украине.

Ключевые слова: децентрализация, законопроект, государственное управление, физическая культура, спорт, рыночные отношения, правительство, физкультурно-спортивные общества, здравоохранение, образование, финансирование, реформирование.

Kuzmenko O. The Modern Consisting of State Administration a Physical Culture and Sport Is of Ukraine and Europe

Annotation. In the article analyses experience of reformation of state administration in the system of physical education and sport in the European states, grounded necessity of forming of legal culture of subjects menage in the field of physical culture and sport and the ways of decision of problems of state administration of physical culture and sport are offered in Ukraine.

Key words: decentralization, bill, state administration, physical culture, sport, market relations, government, athletic-sporting societies, health protection, education, finansuvannya, reformation.