

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 2.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.2.3>

УДК 35.01 (477)

О. І. Пархоменко-Куцевіл,

д. держ. упр., професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування,

Університет Григорія Сковороди в Переяславі

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0758-346X>

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

O. Parkhomenko-Kutsevil,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,

Head of the Department of Public Administration and Management,

Hryhoriy Skovoroda University in Pereyaslav

INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS

У статті систематизовані наукові дослідження до питання інституційних засад розвитку публічного управління у сфері фізичної культури і спорту за кордоном. З'ясовано, що у більшості країн є Міністерство, однією з функцій якого є адміністрування сфер спорту та

фізичної культури. Так, визначені три групи країн, які різняться залежно від ступеня державної участі в управлінській діяльності. Першу групу країн складають ті, що мають на федеральному рівні самостійний спеціалізований орган публічного управління спортом. У інших країнах (Іспанія, Швейцарія, Аргентина та інших) повноваження у сфері спорту передані іншим органам виконавчої влади чи спеціальним координуючим органам. Існує і третя група країн, які не мають самостійного спеціалізованого міністерства спорту, управління його розвитком (з обов'язковим об'єднанням спортивних федерацій) здійснюється на підставі трьох основних моделей, виділення яких складає основи особливостей статусу суб'єктів управління.

З'ясовано, що єдиної ефективної моделі у світі не існує, однак можна імплементувати світові практики у національну модель публічного управління у сфері фізичної культури та спорту. Так, на нашу думку, управління професійними спортом слід залишити на рівні держави, а популяризацію фізичної культури та спорту, формування здорового способу життя, масовий спорт, розвиток самодіяльних спортивних та оздоровчих гуртків, фінансування спортивних шкіл, фінансування непрофесійних спортивних змагань, формування електронної бази даних досягнень та рейтингу спортсменів-аматорів тощо – потрібно передати до управління органам місцевого самоврядування. Це наблизить масовий спорт до кожного громадянина, сформує індивідуальні траєкторії розвитку фізичної культури та спорту відповідно до потреб населення, жителів громади, оптимізує фінансування фізичної культури та спорту. Тому, цілком виправдано формування єдиної концепції формування здорової нації в межах нового Міністерства розвитку людського капіталу.

The article systematizes scientific research on the issue of institutional foundations for the development of public administration in the field of physical culture and sports. The author found out that in most countries there is a Ministry, one of the functions of which is the administration of sports and physical culture. Thus, three groups of countries are defined, which differ depending on the degree of state participation in management activities. The first group of countries consists of those that have an independent specialized body of public sports management at the federal level. In other countries (Spain, Switzerland, Argentina,

and others), powers in the field of sports have been transferred to other executive bodies or special coordinating bodies. There is also a third group of countries that do not have an independent specialized ministry of sports, the management of its development (with the mandatory unification of sports federations) is carried out on the basis of three main models, the selection of which is based on the peculiarities of the status of management subjects.

The article found out that there is no single effective model in the world, but it is possible to implement world practices into the national model of public management in the field of physical culture and sports. In our opinion, the management of professional sports should be left at the state level, and the promotion of physical culture and sports, the formation of a healthy lifestyle, mass sports, the development of amateur sports and health clubs, the financing of sports schools, the financing of non-professional sports competitions, the creation of an electronic database of achievements and rating of amateur sportsmen, etc. - must be submitted to the management of local self-government bodies. This will bring mass sports closer to every citizen, form individual trajectories of physical culture and sports development in accordance with the needs of the population, community residents, and optimize financing of physical culture and sports. Therefore, the formation of a single concept of the formation of a healthy nation within the new Ministry of Human Capital Development is fully justified.

Ключові слова: *фізична культура, спорт, публічне управління, механізми публічного управління, європейський досвід, європейські моделі публічного управління у сфері фізичної культури та спорту, розвиток публічного управління у сфері фізичної культури і спорту.*

Keywords: *physical culture, sport, public administration, mechanisms of public administration, European experience, European models of public administration in the field of physical education and sports, development of public administration in the field of physical culture and sports.*

Постановка проблеми. Публічне управління у сфері фізичної культури та спорту науковці розглядають як діяльність органів та установ усіх гілок державної влади, спрямовану на визначення цілей розвитку, розробку та здійснення регулюючих, організуючих та координуючих впливів на все

сфери суспільства для задоволення потреб громадян та досягнення поставлених суспільних цілей розвитку.

Формування здорової активної особистості – це не лише мета кожного з нас, а й основа формування суспільного добробуту, покращення соціально-економічного становища, розвиток та процвітання України. Крім того, здорова нація - це основа національної безпеки, адже війна в Україні продемонструвала важливість такого ресурсу як здоровіє, стресостійкість, витривалість.

На сьогодні відбуваються суттєві реформаційні зміни у всіх сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі у сфері фізичної культури і спорту. З метою визначення пріоритетності таких реформ проаналізуємо інституційні засади розвитку публічного управління у сфері фізичної культури і спорту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми. Проблеми розвитку публічного управління у галузі фізичної культури і спорту, аналіз сучасних тенденцій реформування галузі фізичної культури і спорту, етапи формування та реалізації державної політики у галузі фізичної культури і спорту, проблеми забезпечення фінансування галузі фізичної культури і спорту аналізують в більшості юристи та економісти, існують лише поодинокі дослідження щодо зазначених проблем серед науковців з державного управління. Так, серед науковців слід визначити наступних: Б. Авер'янов, С. Алексєєв, О. Андрійко, А. Апаров, Р. Бабій, Г. Бордюгова, І. Гасюк, А. Глашев, М. Журба, С. Забара, О. Завальнюк, Л. Захарова, В. Зуєв, В. Курило, І. Наставний, А. Палюх, І. Процик, О. Романишин, С. Стеценко М. Ткалич та інші. Разом з тим відсутні системні дослідження інституційних засад розвитку публічного управління у галузі фізичної культури і спорту, у тому числі з урахуванням європейського досвіду.

Формулювання цілей досліджень (постановка завдання) – системний аналіз інституційних засад розвитку публічного управління у сфері фізичної культури і спорту з урахуванням аналізу європейського досвіду.

Виклад матеріалу.

Для управління фізичною культурою та спортом на державному рівні створено трирівневу систему органів управління. На державному рівні формується політика держави щодо фізичної культури та спорту, визначаються стратегічні цілі та завдання її розвитку. На регіональному рівні цілі та завдання розвитку деталізуються, виявляються специфічні проблеми розвитку фізичної культури та спорту у регіоні, визначаються основні напрямки регіонального розвитку фізичної культури та спорту. На рівні громад основні цілі та завдання фізичної культури та спорту конкретизуються та вирішуються з урахуванням місцевих умов та можливостей.

Відповідно до нової стратегію Уряду України щодо оптимізації центральних органів виконавчої влади передбачено зменшити кількість міністерств та інших органів виконавчої влади. Так, зокрема передбачається створити Міністерство розвитку людського капіталу об'єднавши Міністерство освіти, Міністерство молоді та спорту й Міністерство культури та інформаційної політики України [1].

Це раціональне рішення є виправданим, особливо в умовах воєнного часу та обмеження фінансових ресурсів держави, однак є ризик недостатнього розвитку системи фізичної культури і спорту як основи формування якісного людського капіталу країни.

Слід зазначити, що у системі розвитку публічного управління органи державної влади відіграю ключове значення, оскільки вони формують та реалізують державну політику у даній галузі, визначають пріоритетність розвитку того чи іншого напрямку політики. Пропонується у дослідженні проаналізувати світовий, у тому числі європейський досвід інституційного забезпечення розвитку системи публічного управління у сфері фізичної культури і спорту.

Дослідження закордонної політики у галузі фізичної культури та спорту дає підстави зазначити, що кожній країні характерні свої форми залучення

держави до фізкультурно-спортивної діяльності, проте основними формами виступають розробка законодавства у сфері фізичної культури та спорту, інвестиційна участь держави, регіональних та місцевих органів влади у розвиток фізичної культури та спорту [2].

У зарубіжних країнах також сформовано державні органи та організації, які здійснюють функції публічного управління у сфері фізичної культури та спорту.

В межах аналізу закордонного досвіду організації фізкультурно-спортивної діяльності можна виокремити три групи країн, які різняться залежно від ступеня державної участі в управлінській діяльності.

Першу групу країн складають ті, що мають на федеральному рівні самостійний спеціалізований орган публічного управління спортом. До них відносяться: Франція (Міністерство молоді та спорту), Великобританія (Міністерство у справах спорту), Люксембург (Міністерство фізичного виховання та спорту), Норвегія (Міністерство спорту та культури), Португалія (Державний секретаріат спорту), Угорщина (Національний комітет фізичної культури та спорту), Польща (Міністерство спорту та туризму) [3].

Найбільш наочним є досвід Великобританії, в якій управління спортом здійснюється Департаментом з питань цифрових технологій, культури, ЗМІ та спорту (The Department for Digital, Culture, Media та Sport), що є структурним підрозділом уряду країни. Департамент очолює Держсекретар, якому допомагають Міністр культури, творчих індустрій та туризму та Міністр спорту. Департамент координує роботу низки недержавних установ: органу ліцензування футболу, Олімпійського комітету, дистриб'ютора олімпійських лотерей, організації «Спорт Англії», організації «Спорт Великобританії», Антидопінгового центру, Національної адміністративної ради та професійних ліг (футболу, тен боксу тощо). Усього департамент координує 45 інститутів, серед яких до сфери фізичної культури та спорту належать шість [4].

Поряд із департаментом існує окрема установа – Комітет культури, засобів масової інформації та спорту, діяльність якого пов'язана з контролем за витратами, управлінням та політикою Департаменту культури, засобів масової інформації та спорту та пов'язаними з ним громадськими організаціями. Вплив на фізичну культуру мають також відділ освіти та відділ здоров'я, який розробляє відповідні програми та рекомендації.

Основною ознакою організації державного управління фізичною культурою і спортом у Великій Британії є централізація державної влади, підпорядкування та підвідомчість низки недержавних організацій і установ спортивно-фізкультурного спрямування, а також значна увага до розвитку фізичної культури і спорту територіально-адміністративних утворень через розширення повноважень та функцій органів місцевого самоврядування [4; 5].

У другій групі країн (Іспанія, Швейцарія, Аргентина та інших) повноваження у сфері спорту передані іншим органам виконавчої влади чи спеціальним координуючим органам. Наприклад, у США на рівні штатів діють комітети та комісії зі спорту, які є органами виконавчої влади штатів (Комісія зі спорту штату Каліфорнія, Консультативна рада зі спортивних єдиноборств штату Делавер та ін.). У багатьох державах створено систему регіональних органів державного управління, підзвітну національним органам державного управління в галузі спорту. Так, у Швейцарії на рівні кантонів діють Державні ради, які є органами виконавчої влади кантонів (Спортивна комісія кантону Обвальден, Комісія з фізичної культури та спорту кантону Санкт-Галлен та ін.). Крім того, діють різні департаменти, управління та інші органи, підзвітні регіональним органам виконавчої Швейцарії у сфері спорту [6].

Як приклад можна навести Іспанію. Так, державним органом управління фізичною культурою і спортом в Іспанії є Міністерство освіти, культури і спорту, до повноважень якого входять питання фізичної культури, масового спорту, спортивної медицини, організації освіти у відповідній сфері,

розробка та реалізація спортивних програм в навчальних закладах, а також управління професійним спортом (при цьому зазначається недопустимість порушення незалежності спортивних клубів). Водночас більшу частину роботи з управління фізичною культурою і спортом в Іспанії, з урахуванням широкої автономії спортивних клубів, виконують органи місцевого самоврядування. Прийняття закону про місцеве самоврядування, федерального закону про спорт стимулювало підвищення ролі органів місцевого самоврядування в цій сфері. Розвиток останніх в Іспанії призвів до формування в країні «змішаної» моделі управління фізичною культурою і спортом. Це знайшло відображення в нормативних актах про фізичну культуру і спорт, які передбачають здійснення органами місцевого самоврядування визначених повноважень у сфері фізичної культури і спорту під час взаємодії з органами державної влади, спортивними клубами і об'єднаннями. До таких повноважень, зокрема, входять стратегія політики у сфері фізичної культури і спорту, максимальне використання спортивних споруд на своїй території, укладення договорів із державними або приватними організаціями для вирішення різноманітних завдань у сфері фізичної культури і спорту [7, с. 99].

Визначальною у сфері управління фізичною культурою і спортом в сучасній Іспанії є тенденція до децентралізації, що характеризується зародженням комунальної спортивної політики як самостійного явища. Створення районних рад, на які в межах їх компетенції покладається управління спортивними спорудами на відповідній території, сприяє повнішому відображенню інтересів населення в сфері фізичної культури і спорту [7, с. 99].

Існує і третя група країн, які не мають самостійного спеціалізованого міністерства спорту, управління його розвитком (з обов'язковим об'єднанням спортивних федерацій) здійснюється на підставі трьох основних моделей, виділення яких складає основні особливості статусу суб'єктів управління.

У сучасних умовах дуже велику роль у розвитку фізичної культури та спорту у країнах відіграють місцеві органи влади. Це характерно для всіх територіальних органів управління у різних державах: штатів, провінцій, округів, земель, графств, воєводств, гмін, муніципалітетів, комун та громад. Причому йдеться про всі сфери фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності, починаючи з фізичного виховання в школах, спорту для всіх й спорту вищих досягнень та завершуючи професійним спортом. При цьому слід зазначити національні особливості участі місцевих органів влади у розвитку фізичної культури та спорту. Майже у всіх країнах сучасної Європи фізична культура та спорт займають важливу частину життя всіх верств населення, зокрема у закладах вищої освіти та середніх освітніх закладах. Розвиток фізичного виховання у закладах освіти дає можливість мільйонам людей удосконалювати свої фізичні якості та рухові можливості, зміцнювати здоров'я та продовжувати творче довголіття [5; 6; 9].

У рамках другої моделі управління в сфері фізичної культури та спорту, де відсутнє окреме міністерство, вплив здійснюється громадською організацією – національним олімпійським комітетом. Подібна модель характерна для Бельгії, Італії та Люксембургу [9].

Третя модель управління сферою фізичної культури та спорту здійснюється національними федераціями з видів спорту за координуючою участю держави. До таких країн належать Іспанія та Португалія [9].

В Німеччині відсутній єдиний централізований організаційний механізм публічного управління у сфері фізичної культури та спорту.

Фізична культура та спорт Німеччини поділяються на масовий спорт, спорт вищих досягнень (олімпійський) та професійний спорт. Досягнення успіхів в олімпійському спорті є завданням не лише держави, а й громадських та національних об'єднань. На його розвиток виділяється така кількість грошей з бюджету, що буде виправдано поставленими завданнями не тільки держави, а й суспільства загалом [8].

Розвитком професійного спорту займаються приватні організації, місцеві органи влади і свою допомогу надає держава. Масовий спорт підтримується спортивними організаціями та місцевими органами влади. На розвиток масового спорту виділяється від 1 до 3% від загального обсягу бюджетних асигнувань [9].

Відповідно до законодавства Німеччини, основними джерелами фінансування спорту є перерахування з громадських фондів, субсидії регіональної та місцевої влади, перерахування з державного бюджету. За даними Ради Європи, уряд Німеччини виділяє на розвиток спорту 2% від загальної суми витрат, спрямованих на ці цілі [9].

У Німеччині різною мірою питаннями розвитку галузі опікуються законодавча гілка влади в особі Спортивного комітету, уряди земель, Федеральні міністерства освіти та охорони здоров'я, громадські установи, підприємства й організації. Слід відзначити, що пріоритетним завданням органу державної виконавчої влади у сфері фізичної культури та спорту є делегування повноважень громадським органам управління в частині розвитку спортивно-масового руху, поєднання державного фінансування відповідних програм із безпосередньою їх реалізацією спортивними клубами іншими суб'єктами галузі. Адже в Німеччині діє велика кількість громадських спортивних організацій та об'єднань, провідними з яких є Німецька олімпійська спортивна федерація та Німецький спортивний союз інвалідів пожег [6].

В Австралії управління сферою фізичної культури та спорту відбувається через Департамент прем'єр-міністра країни, до якого входить Департамент охорони здоров'я, який координується безпосередньо міністром охорони здоров'я та міністром спорту, які здійснюють всебічну підтримку розвитку спорту, особливо на рівні місцевих територіально-адміністративних утворень, що сприяє залученню населення до систематичних занять фізичною культурою та спортом. Крім того, з метою розвитку спорту та фізичної культури в цій країні створено низку інших установ, таких як

Австралійський спортивний фонд, Національний спортивний інформаційний центр та Антидопінговий центр та Австралійська Спортивна комісія, що є головною з перерахованих, функціями якої є розробка та реалізація відповідних програм, організація науково-дослідної діяльності та робота з протидії вживанню допінгу, здійснення організації та надання послуг зі спортивної медицини та ін. [9].

Таким чином, за кордоном існують наступні моделі публічного управління у сфері фізичної культури та спорту: централізовані, децентралізовані, а також ті, які спрямовуються державою, а управляються національними громадськими організаціями (професійними об'єднаннями). Єдиної ефективної моделі у світі не існує, однак можна імплементувати світові практики у національну модель публічного управління у сфері фізичної культури та спорту. Так, на нашу думку, управління професійним спортом слід залишити на рівні держави, а популяризацію фізичної культури та спорту, формування здорового способу життя, масовий спорт, розвиток самодіяльних спортивних та оздоровчих гуртків, фінансування спортивних шкіл, фінансування непрофесійних спортивних змагань, формування електронної бази даних досягнень та рейтингу спортсменів-аматорів тощо – потрібно передати до управління органам місцевого самоврядування. Це наблизить масовий спорт до кожного громадянина, сформує індивідуальні траєкторії розвитку фізичної культури та спорту відповідно до потреб населення, жителів громади, оптимізує фінансування фізичної культури та спорту.

Тому, цілком виправдано формування єдиної концепції формування здорової нації в межах нового Міністерства розвитку людського капіталу. До основних функцій даного міністерства слід віднести: формування професійного спорту, фінансування та підтримка професійних досягнень, підготовка до професійних змагань, залучення інвестицій на підтримку та розвитку професійного спорту тощо. Окремо передбачити державну підтримку розвитку масової фізичної культури та спорту, надання всебічної

методичної та іншої організаційної допомоги органам місцевого самоврядування у формуванні здорового способу життя, підтримки довголіття, активного способу життя населення в регіонах.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що кожна держава реалізує свій підхід щодо забезпечення комплексу заходів, спрямованих на популяризацію занять фізичною активністю та спортом, залучення до активного способу життя різних груп населення, покращення системи фінансування галузі фізичної культури та спорту.

Світові моделі публічного управління фізичною культурою та спортом крім державних структур передбачають активну участь у формуванні та реалізації відповідної політики інститутів громадянського суспільства, що спеціалізуються на питаннях фізичної культури та спорту. Громадські організації (спортивні об'єднання) входять до функціонально-допоміжної структури системи організації управління відповідної ланки та можуть впливати на формування та реалізацію державної політики у сфері фізичної культури та спорту на певному рівні. При цьому принцип їх взаємодії з органами державної держави та місцевого самоврядування залишиться незмінним для реалізації всіх напрямків розвитку сфер фізичної культури та спорту в країні, що передбачають пропорційний розвиток професійного, масового спорту та спорту вищих досягнень.

Література

1. Реформа щодо скорочення державних службовців. URL: <https://www.kadrovik.ua/content/reforma-shhodo-skorochennya-derzhavnyh-sluzhbovtziv>
2. Гридина Н.А. Государственное управление сферой физической культуры и спорта в зарубежных странах. Менеджер. Вестник Донецкого государственного университета управления. 2016. № 1. С. 30-35.
3. Лукашук В.И. Модели управления физической культурой и спортом: анализ зарубежного опыта. *Международный журнал гуманитарных и*

естественных наук. 2022. №6-1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-upravleniya-fizicheskoy-kulturoy-i-sportom-analiz-zarubezhnogo-opyta>.

4. Моргунов А.А. Публичное администрирование физической культуры и спорта Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 132–138.

5. Вавренюк С.А. Закордонний досвід державного управління розвитком фізичної культури і спорту. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 4 (47). С. 1-7.

6. Кононович В. Г. Нормативно-правові засади державного управління у сфері фізичної культури і спорту на прикладі європейських країни. *Державне будівництво*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2013_1_32.

7. Турянця О.О. Конституційно-правові засади Європейської моделі професійного спорту. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2019. Випуск 55. Том 1. С. 97-100.

8. Соколов А. С. Роль и участие местных органов власти Германии и Франции в развитии физического воспитания и спорта. *Теория и практика физической культуры*. 1999. №4.

9. Захарова Д. В., Головинова И. Ю. Физическая культура в Германии. *Наука-2020*. 2020. №7 (43). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/fizicheskaya-kultura-v-germanii>.

References

1. Snizhna, V. (2022), “Reform regarding the reduction of civil servants”, available at: <https://www.kadrovik.ua/content/reforma-shhodoskorochennya-derzhavnyh-sluzhbovtsiv> (Accessed 30 Jan. 2023).

2. Hrydyna, N.A. (2016), «State management of the sphere of physical culture and sports in foreign countries», *Menedzher. Vestnyk Donetskoho hosudarstvennoho unyversyteta upravleniya*, vol. 1, pp. 30-35.

3. Lukashchuk, V.Y. (2022), «Models of physical culture and sports management: analysis of foreign experience», *Mezhdunarodnyi zhurnal*

humanyтарных y estestvenных nauk, vol. 6-1, available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-upravleniya-fizicheskoy-kulturoy-i-sportom-analiz-zarubezhnogo-opyta> (Accessed 26 Jan. 2023).

4. Morhunov, A.A. (2019), «Public Administration of Physical Education and Sports of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland», *Pravo y Zakon*, vol. 1, pp. 132–138.

5. Vavreniuk, S.A. (2014), «Foreign experience of state management of the development of physical culture and sports», *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, Vyp. 4 (47), pp. 1-7.

6. Kononovych, V. H. (2013), «Normative and legal foundations of state administration in the field of physical culture and sports on the example of a European country», *Derzhavne budivnytstvo*, vol. 1, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2013_1_32 (Accessed 30 Jan. 2023).

7. Turianytsia, O.O. (2019), «Constitutional and legal foundations of the European model of professional sports», *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu, Serii PRAVO*, Vypusk 55, T. 1, pp. 97-100.

8. Sokolov, A. S. (1999), «The role and participation of local authorities in Germany and France in the development of physical education and sports», *Teoriya y praktyka fizycheskoi kultury*, vol. 4.

9. Zakharova, D. V. and Holovynova, Y. Yu. (2020), «Physical culture in Germany», *Nauka-2020*, vol. 7 (43), available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/fizicheskaya-kultura-v-germanii> (Accessed 5 Jan. 2023).

Стаття надійшла до редакції 02.02.2023 р.