

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ

WAYS OF IMPROVING THE PUBLIC ADMINISTRATION OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS

Романенко Л.В., к.ю.н.,
провідна спеціалістка Центру спортивного права,
викладачка кафедри фізичного виховання

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю вдосконалення публічного адміністрування фізичної культури і спорту в умовах військового стану та у повосенне відновлення нашої країни. Метою даної наукової розвідки є аналіз підвищення спроможності Міністерства молоді та спорту України шляхом трансформації та подальших реформ. У роботі приділена увага проблемі розмежування повноважень між Мінмолодьспортом, Національним Олімпійським Комітетом, Національними федераціями та спортивними товариствами для подальшої оптимізації взаємодії з територіальними громадами в галузі фізичної культури та спорту. Доведено, що розмежування повноважень буде сприяти подальшому підвищенню ефективності законодавства, правозастосовної практики та розподілу фінансування в галузі фізичної культури та спорту. Визначено, що інтегрування України до світової Європейської спільноти потребує подальшої оптимізації законодавчих засад ефективної моделі публічного адміністрування фізичної культури та спорту, з огляду на сучасні тенденції відносин влади та суспільства та орієнтуючись на кращі стандарти належного врядування в аспекті забезпечення та захисту прав, свобод та інтересів людини, покращення суспільного здоров'я нації, оновлення змісту діяльності органів публічного адміністрування враховуючи вплив цифровізації та останніх змін у правовому регулюванні правовідносин, що виникають завдяки інформаційно-комунікаційним технологіям. Зазначено, що цифровізація фізичної культури та спорту є не лише потребою сьогодення, а й фактично не має альтернатив через зростання можливостей з накопичення, обробки, використання інформації. У статті акцентується увага на необхідності систематизації спортивного законодавства та пропонується авторський варіант Основ законодавства України про фізичну культуру і спорт та Спортивного кодексу України. Зроблено висновок про необхідність прийняття окремого закону про професійний спорт, враховуючи його специфіку, та останні тенденції монетизацію і професіоналізацію спорту.

Ключові слова: публічне адміністрування, фізична культура, спорт, цифровізація.

The relevance of the research topic is determined by the need for improvement public administration of physical culture and sports in the conditions of martial law and in the post-war recovery of our country. The purpose of this research is to analyze the capacity building of the Ministry of Youth and Sports of Ukraine through transformation and further reforms. The work pays attention to the problem of separation of powers between the Ministry of Youth and Sports, the National Olympic Committee, National Federations and sports associations for further optimization of interaction with territorial communities in the field of physical culture and sports. It has been proven that separation of powers will contribute further increasing the capacity of legislation, law enforcement practice and distribution of funding for physical culture and sports. It was determined that the integration of Ukraine into the global European community requires further optimization of the legislative foundations of an effective model of public administration of physical culture and sports, taking into account the current trends in relations between the government and society and focusing on the best standards of good governance in the aspect ensuring and protecting human rights, freedoms and interests, improving the public health of the nation, updating the content of the activities of public administration bodies, taking into account the impact of digitalization and recent changes in legal administration technologies. It is noted that digitalization of physical culture and sports is not only by the need for consent, and actually has no alternatives due to growth opportunities for the accumulation, processing, and use of information. In the article, the author emphasizes the need to systematize sports legislation and offers the author's version of the Fundamentals of Ukrainian legislation on physical culture and sports and the Sports Code of Ukraine. A conclusion was made about the need to adopt a separate law on professional sports, taking into account its specifics, and the latest trends in the monetization and professionalization of sports.

Key words: public administration, physical culture, sport, digitalization.

Постановка проблеми. Виклики, що постали на сьогодні перед фізичною культурою та спортом потребують подальшого вдосконалення публічного адміністрування галузі. Попри військову агресію, Україна впевнено тримає курс на інтегрування до світової Європейської спільноти. Надає оптимізму факт поступового підвищення інституційної спроможності Міністерства молоді та спорту України і спроба перетворити його на аналітико-владний центр, практично зосереджений на стратегічному плануванні, забезпеченні формування державної політики, моніторингу та оцінюванні результатів її реалізації.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що сучасний спорт є унікальним феноменом, який поєднує в собі економічний, соціальний, культурний, науковий, релігійний, екологічний та інші компоненти. Популярність спорту серед українців невинно зростає, хоча існує багато питань які потребують особливої уваги для того щоб ця тенденція збереглась і надалі. В цьому контексті, особливу гордість ми відчуваємо за наших спортсменів, які цього року на Олімпійських іграх у Парижі посіли 22 місце, завоювавши 12 медалей, а Паралімпійці посіли 7 місце, здобувши 82 нагороди. Наші спортсмени – най-

потужніші амбасадори нашої країни. Вони найкращим чином нагадали світу про те, що відбувається в Україні [1].

Величезний масив спеціалізованих норм, що виникають у сфері фізичної культури і спорту регулюється юридичними нормами та потребують подальшого вдосконалення правового впливу. Треба наголосити на тому, що загальний механізм правового регулювання відносин у сфері спорту є дуже складним через те, що відносини у спорті регулюються в значній їх частині різними спортивними організаціями, в тому числі міжнародними. Тому це висуває додаткові вимоги до законодавчого регулювання відносин, що складаються у зв'язку із здійсненням спортивної діяльності.

Так, положення, які регулюють в Україні відносини у спорті, містяться у 27 законах, в тому числі 7 кодексах. Спеціально регулюють спортивні відносини 4 закони, а саме, такі закони України: «Про фізичну культуру і спорт»; «Про антидопінгову діяльність у спорті»; «Про підтримку олімпійського, паралімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні»; «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

Предметом решти 23 законів є не спортивні, а адміністративні, бюджетні, митні, податкові, соціальні, господарські та інші відносини, що виникають у галузі фізичної культури та спорту й пов'язані із забезпеченням фізкультурно-спортивної діяльності. До них належать закони України: «Про благодійну діяльність та благодійні організації»; «Про рекламу»; «Про оренду державного та комунального майна»; «Про публічні закупівлі»; «Про освіту»; «Про медіа»; «Про внутрішній водний транспорт»; «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор»; «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» й інші закони. До числа кодексів входять Бюджетний, Податковий, Земельний, Повітряний, Кодекс торговельного мореплавства, Кодекс про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс.

Нормативна база фізичної культури і спорту, за даними Міністерства молоді та спорту України включає понад 1670 підзаконних актів, з яких дві третини складають накази самого міністерства.

Підзаконна нормативна база сфери фізкультури і спорту включає низку постанов Кабінету Міністрів України (КМУ): «Про затвердження Порядку надання закладу фізичної культури і спорту статусу бази олімпійської, паралімпійської та дефлімпійської підготовки і переліку закладів, яким надано такий статус» (18.01.2006); «Про затвердження Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу» (5.11.2008); «Про затвердження переліків закладів фізичної культури і спорту всеукраїнського рівня, які фінансуються з державного бюджету, баз олімпійської, паралімпійської і дефлімпійської підготовки та всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування, суб'єктів паралімпійського руху, які отримують фінансову підтримку з державного бюджету» (29.07.2015); «Про затвердження Порядку проведення щорічного оцінювання фізичної підготовленості населення України» (09.12.2015); «Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2024 року» (01.03.2017); «Про затвердження Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року» (04.11.2020) та деякі інші [2].

Потребу оптимізувати публічне адміністрування обумовлена необхідність групування однотипних правових норм у галузеві утворення. Ця необхідність є однією із закономірностей належного врядування.

Практика правового регулювання змушує теорію рахуватися з необхідністю формування нових правових галузей заради підвищення ефективності адміністрування відповідними сферами життя. Між тим, теорія права досі не запропонувала задовільного поняття галузі права. Звідси гострі дискусії (часто безплідні) навколо низки правових галузей.

У зв'язку з формуванням правових галузей й галузі спортивного права, потребує більшої уваги загальної теорії права проблема кодифікації законодавства [3].

За роки незалежності Україна ратифікувала та приєдналася до низки міжнародних конвенцій. Серед них – Міжнародна конвенція по боротьбі з допінгом у спорті, прийнята ООН 19.10.2005 р.; Міжнародна конвенція проти апартеїду у спорті, прийнята ООН 10.12.1985 р.; Європейська конвенція про запобігання насильству та хуліганській поведінці глядачів під час спортивних заходів, зокрема футбольних матчів від 19.08.1985 р.; Конвенція Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями від 18.09.2014 р. та ін.

Зазначені та інші документи є складниками публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту. Наявність такої множини регуляторів ускладнює правозастосовну діяльність, а чинний Закон «Про фізичну культуру і спорт» – не систематизує норми спортивного права.

І хоча цей Закон визначає загальні правові, організаційні, соціальні, економічні основи діяльності у сфері фізичної культури та спорту, регулює суспільні відносини у створенні умов для розвитку фізичної культури та спорту, але завдяки такій властивості спорту, як здатність до саморегулювання, потребує його подальшого удосконалення.

Тому нагальною потребою є систематизація спортивного законодавства шляхом прийняття Основ законодавства України про фізичну культуру і Спортивного кодексу України. Так, Основи законодавства про фізичну культуру мають складатися з таких розділів: I. Загальні положення (законодавство про фізичну культуру, основні принципи державної політики у сфері фізичної культури, пріоритети у розвитку фізичної культури; II. Права і обов'язки громадян у сфері фізичної культури; III. Діяльність у сфері фізичної культури (види діяльності, спеціальна освіта, суб'єкти надання оздоровчо-фізкультурних послуг; неприбуткові організації, меценатство); IV. Масовий спорт; V. Управління у сфері фізичної культури (повноваження державних органів, повноважний органів місцевого самоврядування, повноваження громадських об'єднань); VI. Фінансування і матеріально-технічне забезпечення фізичної культури; VII. Соціальні гарантії та захист прав суб'єктів фізичної культури; VIII контроль у сфері фізичної культури.

На нашу думку, Спортивний кодекс України має містити наступні розділи: 1. Спорт та види спорту. Професійний спорт; 2. Державна політика у сфері спорту; 3. Правила спортивних змагань; 4. Спортивне суддівство; 5. Суб'єкти сфери спорту; 6. Міжнародне співробітництво у сфері спорту; 7. Організаційне, кадрове, фінансове забезпечення спорту; 8. Контроль у сфері спорту; 9. Порядок вирішення спортивних спорів [4].

Стосовно Мінмолодьспорту України то незважаючи на оновлену команду, на чолі з міністром, обрану концепцію майбутньої системи управління: для спорту вищих досягнень – це французька, а для масового спорту – польська, сьогодні ще існує багато викликів на які Міністерство намагається вчасно реагувати. Задля кращого розуміння, розглянемо основні напрямки реформування:

1. Децентралізація державної політики – автономія спорту. Держава передає повноваження по реалізації політики спортивного руху (федераціям і клубам).

2. Запровадження контролю реалізації політики над федераціями (фінансування на умовах розвитку, належного врядування і підвищення частки фізично активного населення).

3. Запровадження цифрового реєстру обліку користувачів державних і муніципальних коштів, і розміру отриманих коштів.

4. Відповідальність держави – інфраструктура, фінансування федерацій у напрямку топ-спорту і фізичної активності.

Головний агент реалізації політики – розвинена мережа неприбуткових спортивних клубів у статусі громадських організацій.

Розвиток масового спорту відповідає цим пріоритетам та довгостроковим цілям, а вже спорт вищих досягнень, на наше переконання, це прерогатива Національного олімпійського комітету, національних федерацій та спортивних товариств [5].

Запропонована Міністерством та Національним олімпійським комітетом України (див. Стратегію розвитку олімпійського руху в Україні на період до 2028 року) європейська модель управління спортом є вельми приваблива, але зважаючи на світові тренди, неймовірно комерціалізацію та професіоналізацію спорту, а також такої властивості спорту, як здатність до саморегулювання ми будемо свідками розвитку управління спортом за або північно-американською, або за змішаною моделлю [6, 7].

Досліджуючи перспективи розвитку публічного адміністрування у сфері фізичної культури та спорту не можна не звернути увагу на інноваційні проекти, які вже впроваджені і у роботу Спортивного комітету України. Так 24 жовтня 2019 року на навчальній конференції «Digital – трансформація як передовий тренд успішного майбутнього та розвитку спорту», було презентовано проекти: «Sport Budget» та «Sport Map».

«Sport Budget» – це ресурс, який дозволяє працювати з фінансами організації. Програма дозволяє розподіляти кошти, які надаються федераціям з не олімпійських видів спорту, які є членами Спортивного Комітету України та забезпечує електронний документообіг і звітність про витрачені кошти.

Стосовно «Sport Map» то цей ресурс допомагає знайти конкретну секцію для занять обраним видом спорту і надає можливість відстежити якість надання послуг у галузі фізичної культури та спорту в тому чи іншому клубі, тим чи іншим тренером. За допомогою цієї платформи можливо:

- знайти клуб або секцію;
- обрати тренера;
- ознайомитись з календарем спортивних змагань («Sport Afisha»);
- замовити тренування у конкретного тренера, у тому клубі де зручно тренуватись і забронювати тренування на зручний час («Букінг»);

– придбати все необхідне для занять спортом («Sport Shop») [8].

Зростаюча монетизація та профеналізація спорту вимагає прийняття окремого закону про професійний спорт з врахуванням міжнародного і вітчизняного досвіду.

Для України, враховуючи її розподіл на територіальні громади, цікавим буде досвід Нідерландів. Там значна частина фінансування спорту відбувається на місцевому рівні, де муніципалітети забезпечують розвиток спорту через субсидії та інфраструктурні проекти. Особливий акцент робиться на масовий спорт і здоровий спосіб життя. Нідерланди мають добре розвинуту національну програму, яка фінансує тренувальні центри та навчання тренерів, а також підтримує наукові дослідження у сфері спорту [9].

Висновки. Враховуючи всі наведені міркування, можемо підсумувати, що все зазначене свідчить про нагальну потребу подальшого вдосконалення шляхів публічного адміністрування у сфері фізичної культури та спорту, зокрема це стосується перспектив подальшого реформування Мінмолодьспорту, широких перспектив щодо діджиталізації галузі, необхідності систематизації спортивного законодавства шляхом прийняття Основ законодавства України про фізичну культуру і спорт та Спортивного кодексу України. Зроблено акцент щодо необхідності прийняття окремого закону про професійний спорт.

Досліджені питання є відкритими для подальшої наукової дискусії і наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Людмила Романенко. Стан та перспективи розвитку публічного адміністрування фізичної культури та спорту. *Спортивне право: актуальні проблеми правозастосування* : зб. матеріалів та тез доп. учасників панел. дискусії VIII Харків. міжнар. юрид. форуму (Харків, 25 верес. 2024 р.) / [редкол. Нестерович О.С. (голова) та ін.]; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, Право, 2024. 98 с. : іл. С. 74–80.
2. Теплюк М. О. Законодавче регулювання спорту в Україні: проблеми та шляхи удосконалення. *Спортивне право України: теоретичні та практичні проблеми формування галузі* : Матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 5 червня 2024 року). Київ : «Видавництво Людмила», 2024. С. 28–32.
3. Ющик О.І. Спортивне право в галузевій структурі правової системи (методологічний аспект). *Спортивне право України: теоретичні та практичні проблеми формування галузі* : Матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ, 5 червня 2024 року). Київ : «Видавництво Людмила», 2024. С. 33–37.
4. Романенко Л. В. Організаційно-правові засади управління фізичною культурою та спортом в Україні : рукопис. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / наук. кер. О. Б. Червякова ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2019. С. 31.
5. Матвій Бідний презентував результати роботи за 100 днів та окреслив плани на майбутнє. 28 лютого 2024 року. URL: <https://mms.gov.ua/news/matvii-bidnyi-prezentuvav-rezultaty-roboty-za-100-dniv-ta-okreslyv-plany-na-maibutnie> (дата звернення: 10.12.2024).
6. Стратегія розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.11.2020 № 1089. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.12.2024).
7. Стратегія розвитку олімпійського руху в Україні на період до 2028 року URL: <https://noc-ukr.org/proekti-dokumentiv/strategiya-rozvitku-olimpiyskogo-ruhu-v-ukraini-na-period-do-2028-roku/>
8. Романенко Л.В. Перспективи розвитку публічного адміністрування сфери фізичної культури та спорту. *Lex Sportiva*. Вип. 2, 2023. С. 18–28 URL: <http://lexsportiva.in.ua/index.php/main/article/view/41/34>
9. Олексій Нестерович. Деякі аспекти фінансування фізичної культури та спорту в Україні та ЄС. *Спортивне право: актуальні проблеми правозастосування* : зб. матеріалів та тез доп. учасників панел. дискусії VIII Харків. міжнар. юрид. форуму (Харків, 25 верес. 2024 р.) / [редкол. Нестерович О.С. (голова) та ін.]; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, Право, 2024. 98 с. : іл. С. 19–23.