УДК 351.95

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-9\(15\)-76-84](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-9(15)-76-84)

Гоцул Ігор Євгенійович аспірант кафедри публічної політики, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, вул. Ежена Потьє, 20, м. Київ, 02000, тел.: (050) 382-70-88, e-mail: hotsul.igor@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8193-355>

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ

Анотація. Сучасна публічна політика української держави пов'язана з удосконаленням державного управління в різних галузях життя суспільства, в тому числі в галузі фізичної культури та спорту.

Сприяння розвитку фізичної культури та спорту в більшості країн світу розглядається як одне із найважливіших завдань держави. Аналіз законодавчих актів засвідчує, що фізична культура і спорт є невід'ємною частиною життя суспільства, важливим фактором соціальної стабілізації, джерелом здоров'я окремих громадян і нації в цілому. Закони щодо сфери фізичної культури і спорту повинні заохочувати населення до занять фізичною культурою і спортом, стимулювати інтерес до різних видів рухливої активності. Значна роль політичних і державних структур, зокрема урядів полягає в підготовці спортсменів до Олімпійських ігор, у використанні спорту з метою збільшення свого престижу на міжнародній арені.

Розвиток сфери фізичної культури та спорту, як будь які інші сфери має відповідати сучасним інтеграційним і глобалізаційним процесам, модернізуватись у нову форму та відповідати вимогам постіндустріальної цивілізації, що надасть можливість розвиватись та інтегруватись в європейський і світовий спортивний простір.

У процесі активного переходу, пріоритетним напрямком є удосконалення інституційних механізмів державного регулювання сфери фізичної культури та спорту на засадах впровадження прогресивного досвіду європейських країн, що визначає актуальність даної тематики.

Відомо, що перед державами-членами Ради Європи, є певні зобов'язання стосовно імплементації міжнародно-правових стандартів з питань фізичної культури та спорту, виконання відповідних рішень Європейського суду з прав людини, а також подальшої співпраці. Україна, в свою чергу, теж має дотримуватись визначених правил, що обумовлює необхідність їх детального вивчення.

Розкрито сутність та зміст публічної політики, розглянуто етапи її

впровадження в Україні та основні напрямки. Окремо здійснено аналіз конфлікту, що розвивається в середовищі громадянського суспільства та в його взаємодії з державою, як інструмента і каталізатора позитивних і негативних перетворень.

Ключові слова: публічна політика у галузі фізичної культури і спорту, публічна політика розвитку фізичної культури і спорту, досвід європейських країн, інституційний механізм, міжнародно-правові стандарти.

Hotsul Ihor Yevheniiiovych Postgraduate student of the Educational and Scientific, Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Eugene Potier St., 20, Kyiv, 02000, tel.: (050) 382-70-88, e-mail: hotsul.ihor@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8193-355>

PUBLIC POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF PHYSICAL CULTURE AND SPORT: THE EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES

Abstract. The modern public policy of the Ukrainian state is associated with the improvement of public administration in various spheres of society, including in the field of physical culture and sports.

Promoting the development of physical culture and sports in most countries is considered one of the most important tasks of the state. The analysis of legislative acts shows that physical culture and sports are an integral part of society, an important factor in social stabilization, a source of health for individuals and the nation as a whole. Laws for the physical culture and sports should encourage the population to engage in physical culture and sports, stimulate interest in various types of physical activity. A significant role of political and state structures, in particular governments, is to prepare athletes for the Olympic Games, to use sports to increase their prestige in the international arena.

The development of physical culture and sports, like any other field, must meet modern integration and globalization processes, modernize into a new form and meet the requirements of post-industrial civilization, which will enable development and integration into the European and world sports space.

In the process of active transition, the priority is to improve the institutional mechanisms of state regulation of physical culture and sports based on the implementation of progressive experience of European countries, which determines the relevance of this topic.

It is known that the member states of the Council of Europe have certain obligations regarding the implementation of international legal standards on physical culture and sports, the implementation of the relevant decisions of the European Court of Human Rights, as well as further cooperation. Ukraine, in turn, must also adhere to certain rules, which necessitate their detailed study.

The essence and content of public policy are revealed, the stages of its

implementation in Ukraine, and the main directions are considered. The analysis of the conflict developing in the environment of civil society and its interaction with the state as a tool and catalyst of positive and negative transformations is carried out separately.

Keywords: public policy in the field of the physical culture and sports, public policy of the development of physical culture and sports, experience of European countries, institutional mechanism, international legal standards.

Постановка проблеми. Питання розвитку публічної політики в галузі фізичної культури і спорту залежить від обраного Україною євроінтеграційного курсу. Зважаючи на необхідність глибокого дослідження цієї теми, актуальним є досвід розвинених країн-членів Європейського Союзу: Великої Британії (в період членства), Іспанії, Італії, Швеції, Німеччини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як відзначає М. Журба, запровадження європейського досвіду публічної політики в Україні доцільним є в умовах децентралізації, проте попередньо важливим лишається детальне вивчення аспектів управлінських методів та систем, що ефективно функціонують в розвинених країнах [1].

Окремої уваги заслуговують наукові роботи С. Гуськова, М. Дутчака, В. Кузіна, М. Мілановича, В. Платонова, Ю. Фоміна, в яких наголошено на проблематиці розвитку та функціонування галузі фізичної культури та спорту як напряму державної політики в умовах перехідних соціально-економічних систем. Водночас, зважаючи на активну трансформацію державної політики у публічну політику, слід зауважити, що роботи названих авторів не можуть цілком претендувати на статус завершених, а навпаки відкривають необхідність більш детального вивчення досліджуваної теми.

Мета статті – дослідити публічну політику з питань розвитку фізичної культури та спорту в країнах Європи.

Виклад основного матеріалу. Публічна політика – «ціленаправлена діяльність органів публічної влади, спрямована на виявлення, забезпечення суспільно значимих інтересів, вирішення суспільних проблем» [1].

Публічна політика, на відміну від державної політики, фокусується на відкритому прозорому процесі прийняття владних політико-управлінських рішень, відкритого для всіх суб'єктів, заінтересованих у вирішенні суспільно значущих проблем [1]. У свою чергу, це стосується і сфери фізичної культури та спорту.

У зв'язку з активною трансформацією державної політики в публічну, а також з процесом глобалізації як універсальної форми історичної динаміки перехідних суспільств (що передбачає формування єдиного простору, в межах якого діє єдина система соціально-політичних, економічккришоних та культурних зразків), виникає необхідність вивчення досвіду країн, які пройшли попередні етапи розвитку, для того, щоб набути нового виміру. Це важливо, особливо зважаючи на те, що глобалізаційні виклики діють одночасно із реалізацією

євроінтеграційної політики.

У цьому питанні є можливість визначити плюси і мінуси. З одного боку, розвиток галузі фізичної культури та спорту має відповідати високим європейським стандартам, органи державної влади мають налагоджувати ефективну та динамічну взаємодію із громадськістю на тому ж рівні, як це відбувається у державах членах Європейського Союзу. З іншого боку, Україна може використовувати та впроваджувати досвід європейських країн у цій галузі, який формувався, в тому числі, у відповідь на виклики глобалізації.

На офіційному сайті Європейського Союзу зазначається, що управління в сфері спорту на всіх рівнях має відбуватися на певних засадах. Зокрема йдеться про те, що ЄС поважаючи автономію спортивних організацій, сприяє дотриманню наступних принципів: демократія; прозорість; підзвітність у процесі прийняття рішень; представленість усіх зацікавлених сторін [2].

Овнвною складовою позитивного європейського досвіду є взаємодія з громадянським суспільством у процесі розвитку галузі фізичної культури і спорту. На сьогодні загальноприйнятим вважається позитивне значення взаємодії із громадянським суспільством у процесі реалізації публічної політики у всіх галузях. Проте галузь фізичної культури і спорту залежить від співпраці й взаємодії держави та громадськості у визначальній мірі та набуває першочергового значення. Проблеми розвитку сфер фізичної культури і спорту напряму та тісно пов'язані з якістю життя населення, здоров'ям нації та майбутнім потенціалом держави.

На даному етапі розвитку, регулювання сфери спорту в Європейському Союзі відноситься до сфери компетенції держав-членів, при тому, що Союз підтримує, координує та запроваджує спільні дії. Європейський Союз у сфері спорту, так само як у сфері охорони здоров'я, промисловості, культури, туризму та освіти не має права ухвалювати закони та впливати на законодавство країн-членів. Відповідно, він володіє у цих сферах так званою *підтримуючою компетенцією* «supporting competences» [2].

Європейський Союз «підтримує співпрацю між усіма сторонами, відповідальними за вироблення політики у сфері спорту та формує діалог із спортивними організаціями з метою утвердження позитивних цінностей спорту та вирішення актуальних проблем» [3].

Варто розглянути позицію щодо ролі спорту як чинника, що допомагає створенню нових робочих місць та є важливим сектором економіки. В Законі України «Про фізичну культуру і спорт» [4] у статті 4, де мова йде про засади державної політики у сфері фізичної культури і спорту, згадка щодо створення нових робочих місць та розвитку економіки — відсутня, хоча зазначається, що фізична культура і спорт визнається «пріоритетним напрямом гуманітарної політики держави, забезпечення різноманітності, високої якості та доступності фізкультурно-спортивних послуг для громадян, забезпечення умов для підтримки напрямів фізичної культури і спорту; заохочення благодійної діяльності у сфері

фізичної культури і спорту; орієнтування на сучасні міжнародні стандарти у сфері фізичної культури і спорту, поєднання вітчизняних традицій і досягнень із світовим досвідом у цій сфері та ін.» [4].

Зважаючи на обраний Україною євроінтеграційний курс, доцільно розглянути досвід розвинених країн-членів Європейського Союзу: Великої Британії (в період членства), Іспанії, Італії, Швеції, Німеччини.

Державним органом, який відповідає за політику в галузі спорту в Великій Британії є Міністерство культури, медіа та спорту. Це Міністерство координує діяльність загальнонаціонального недержавного органу - спортивного агентства «UK Sport» (<http://www.uksport.gov.uk/>), яке функціонує разом з регіональними агентствами («Sport England», «Sport Scotland», «Sport Wales», «Sport Northern Ireland»).

Агентство «UK Sport», яке фінансується державою, було створено на підставі Королівської Хартії від 1996 року.

До повноважень «UK Sport» та регіональних агентств відноситься розподіл коштів з державного бюджету, які виділяються на 46 видів спорту. При цьому, решта видів елітного спорту самостійно забезпечують своє фінансування (наприклад, гольф, кінні перегони, теніс, футбольні клуби прем'єр-ліги, крикет).

«UK Sport» відповідає за розробку стратегії щодо забезпечення високих спортивних показників у країні та координує загальну політику з різних питань – від боротьби з допінгом до найбільших спортивних заходів.

У своїй діяльності «UK Sport» керується Кодексом щодо управління спортом («A Code for Sports Governance») та Хартією щодо управління спортом у Великій Британії («A Charter for Sports governance in the United Kingdom») [5].

Той факт, що Міністерство передає функції фінансування й інші повноваження недержавним органам є свідченням того, що Уряд Великої Британії безпосередньо не втручається в управління спортом та його регулювання.

Питання виплати заробітної плати спортсменам у Великій Британії належить до компетенції спортивного агентства «UK Sport», яке інвестує частину грошових надходжень Казначейства та Національної лотереї Великої Британії у найкращих спортсменів Олімпійських та Паралімпійських збірних та інших видів спорту.

Водночас, витрати організації на спортсменів визначені як підтримка, а не як заробітна плата. В залежності від виду спорту, середня підтримка для спортсмена-призера чемпіонатів становить 55 000 фунтів стерлінгів на рік, а для спортсмена-початківця – 30 000 фунтів стерлінгів на рік.

Окрім цього, кожний спортсмен має право отримувати особисті грошові премії, які покривають витрати на його життя та тренування. Рівень зазначених премій визначається низкою критеріїв щодо виступів спортсмена на різних чемпіонатах.

Стосовно оформлення трудових взаємовідносин між спортсменами та спортивними клубами/державою, зазначене питання регулюється на основі

контрактного права Великої Британії.

У 2006 році спортивна конфедерація Німеччини і Національний олімпійський комітет Німеччини об'єдналися в Олімпійську спортивну конфедерацію Німеччини, яка стала єдиною головною організацією спорту в Німеччині, що об'єднала майже 100 національних федерацій, які представляють більше ніж 27 млн членів, що робить їх некомерційною соціальною установою в країні. Вона не отримує ніяких державних субсидій для адміністративного бюджету. Федеральний уряд Німеччини і регіональні уряди (землі) співпрацюють з Олімпійською спортивною конфедерацією Німеччини на основі трьох принципів, повністю затверджених усіма, а саме принципи автономії, субсидіарності та партнерства. Ця співпраця здійснюється відповідно до вимог спортивного руху та німецьких державних органів влади, у той час як раніше було очевидним певне напруження.

Федеральне міністерство внутрішніх справ Німеччини (яке також вирішує питання спорту) підписало контракт з Олімпійською спортивною конфедерацією Німеччини для підтримки високого рівня німецького спорту. Договір чітко визначає взаємні права та обов'язки обох сторін за умови фінансового внеску з боку федерального держави. Іншим прикладом тісної співпраці є боротьба з допінгом, до якої залучають інтегровану систему внесків від уряду та від спорту Німеччини, на основі плану дій з 10-ти пунктів, складеного Олімпійською спортивною конфедерацією Німеччини. Ці два приклади демонструють можливості договірної автономії для спорту на державному рівні у двох сферах: допінг та великий спорт, особливо коли була повністю досягнута єдність спортивних рухів. Така договірна автономія стала символом щорічних зустрічей виконавчих комітетів Олімпійської спортивної конфедерації Німеччини та Президента Федеральної Республіки Німеччина.

Функціонування спорту в Іспанії базується на співробітництві між державними і приватними структурами та регулюється Законом №10 від 15.10.1990 р. «Про спорт» (Ley 10/1990, de 15 octubre, del Deporte).

Головним державним органом, який відповідає за розвиток сфери спорту в Іспанії, є Вища рада з питань спорту.

Основними недержавними організаціями, відповідно, є:

- Іспанський олімпійський комітет;
- Іспанський паролімпійський комітет;
- національні спортивні федерації;
- спортивні федерації на рівні автономних областей;
- спортивні асоціації.

Важливим елементом моделі функціонування спорту в Іспанії є те, що значні повноваження у сфері спортивної політики належать автономним областям країни та регулюються відповідними статусами автономій.

З 1988 року в Іспанії функціонує так звана Програма Асоціації олімпійського спорту (ADO), у співробітництві з Вищою радою спорту Іспанії, Іспанським

олімпійським комітетом та Корпорацією радіо та телебачення Іспанії (RTVE). ADO вважається приватною структурою, основними функціями якої є пошук фінансування спортивної сфери серед меценатів та відповідний розподіл коштів.

Меценатство та спонсорство у спорті регулюється Законом №49 від 23.12.2002 р. «Про режим оподаткування неприбуткових організацій та податкові заохочення меценатства» (Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de regimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo), відповідно до якого до меценатів та спонсорів застосовується спеціальний податковий режим (звільнення від податків розглядається в кожному окремому випадку Агентством з питань податків Міністерства фінансів Іспанії – Agencia Tributaria) [6].

Італійська організаційна модель у галузі спорту забезпечується тісною співпрацею Національного італійського олімпійського комітету (CONI) з різними спортивними інституціями, які визнаються CONI. Італійська спортивна модель тісно поєднує державну та приватну сфери. Основою моделі є система автономних спортивних асоціацій.

Фінансова підтримка здійснюється за рахунок державних асигнувань та внесків приватних осіб, які спрямовуються безпосередньо на розвиток спортивної діяльності. Основним джерелом фінансування для спорту є кошти приватних осіб, членів асоціацій та спортивних клубів.

Юридичну базу сфери розвитку спорту формують такі закони: Ст. 117 Конституції визначає компетенцію регіонів у сфері розвитку спортивного законодавства. Регіони, у свою чергу, діють відповідно до основних напрямків визначених на державному рівні.

Закони №№426/1942, 70/1975 та законодавчі декрети №№242/1999, 138/2002 визначають сферу компетенції CONI як національного органу, регулюють повноваження національних спортивних федерацій та інших органів, що беруть участь в організації спортивних заходів.

Законодавча практика Королівства Швеція не передбачає існування окремого закону зі спортивної тематики. Щороку Уряд Королівства Швеція визначає цілі і завдання діяльності Міністерства здоров'я та соціальної політики, розподіляє матеріально-технічні ресурси для спортивних установ та інституцій згідно з п.13 Розділу I «Підтримка спорту» проекту Державного бюджету.

Урядом Швеції укладено спеціальну угоду з Шведською Асоціацією місцевих органів влади і регіонів у сфері спорту, а також підтримується активна співпраця з приватними та неурядовими організаціями.

Шведська спортивна федерація заснована в 1903 р. та є державною «парасольковою» організацією, що об'єднує близько 3,4 млн. членів, 20 тис. спортивних клубів, 69 національних спортивних федерацій, 21 регіональну федерацію, 1000 спеціальних локальних федерацій. Для участі в роботі Шведської спортивної федерації потрібна відповідна номінація та схвалення Генеральною Асамблеєю Федерації.

Якщо федерація є членом Національного Олімпійського Комітету Швеції,

тоді вона одержує фінансову підтримку з боку урядового гранту, який одержує Шведська спортивна федерація. Загальна фінансова підтримка НОК Швеції забезпечується шляхом залучення комерційних спонсорів.

Важливою для спортивного руху Швеції є співпраця з країнами Скандинавії, особливо в рамках Європейської неурядової організації спорту (European Non-Governmental Sports Organization). Шведська спортивна федерація тісно співпрацює з молодіжним крилом Європейської неурядової організації спорту. У складі Шведської спортивної федерації діє також Молодіжна рада (на державному рівні) – дорадчий орган у питаннях спортивного виховання підлітків та молоді Швеції.

Підтримкою дій Молодіжної ради є прийнятий у 2005 році Генеральною Асамблеєю Шведської спортивної федерації Стратегічний план спортивної співпраці зі школами Швеції, спрямований на підвищення спортивного руху в країні, забезпечення спортивних програм у школах.

У своїй спортивній політиці Швеція чітко дотримується положень Білої книги ЄС з питань спорту (2009 р.).

Національний Олімпійський Комітет Швеції складається з близько 50 спортивних асоціацій і сприяє міжнародному представництву держави на спортивних заходах Міжнародного Олімпійського руху. Комітет має постійну підтримку з боку держави, яка з 2009 році надала фінансування на суму 212 млн. шведських крон. Як відомо, у листопаді 2013 р. Комітет виступив з пропозицією проведення Зимових Олімпійських ігор 2022 р. у Стокгольмі.

Таким чином, особливістю європейської системи управління фізичною культурою та спортом, у межах якої має функціонувати система, є наявність окремого наддержавного органу – Ради Європи, який займається координацією національних підходів до розвитку даної сфери. Також слід відзначити, що протягом останніх років все серйозніше відбувається об'єднання європейської та американської моделей управління фізичною культурою та спортом. Стає більш очевидною потреба не тільки в непрямому, а й у прямому державному регулюванні, навіть незважаючи на традиційну децентралізацію і невтручання державних органів у процеси управління фізичною культурою та спортом в США. Значна роль у сучасній системі управління фізичною культурою та спортом відводиться громадському сектору, що є прямим показником демократизації та системи саме публічної політики. У свою чергу, в країнах, де першорядна функція управління і регулювання відводиться державі, лишається незмінним принцип поваги самостійності громадських спортивних організацій.

Література:

1. Журба М. А. Зарубіжний досвід державного регулювання сфери фізичної культури і спорту/ М. А. Журба // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: В. В. Завальнюк (голов. ред.) [та ін.]. – Одеса : Видавничий дім "Гельветика", 2017. – Вип. 79. – С. 51-57.

2. A changer for sport governance in the United Kingdom [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://sportengland-production-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/a-charter-for-sports-governance-in-the-uk.pdf>
3. Darendorf R. The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty. London. 1988.
4. Про фізичну культуру і спорту: Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII (Редакція станом на 25.07.2021) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3808\(12](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3808(12)
5. Areas of EU action [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ec.europa.eu/info/about/european/union/about/european/commission/areaseuaction>.
6. Sport in the EU. Available at: [https://europa.eu/european\(union/topics/sport_en](https://europa.eu/european(union/topics/sport_en) (Accessed 21 Oct 2016).

References:

1. Zhurba, M. A. (2017) Zarubizhnij dosvid derzhavnogo reguljuvannja sferi fizichnoї kul'turi i sportu [Foreign experience of state regulation of the sphere of physical culture and sports]. Aktual'ni problemi derzhavi i prava - Actual problems of state and law, 9, 51-57 [in Ukrainian].
2. A changer for sport governance in the United Kingdom [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://sportengland-production-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/a-charter-for-sports-governance-in-the-uk.pdf>
3. Darendorf R. The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty. London. 1988.
4. Zakon Ukrainy « Pro fizichnu kul'turu i sportu» [The Law of Ukraine «On the physical culture and sports »]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3808\(12](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3808(12) [in Ukrainian]
5. Areas of EU action [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ec.europa.eu/info/about/european/union/about/european/commission/areaseuaction>.
6. Sport in the EU. Available at: [https://europa.eu/european\(union/topics/sport_en](https://europa.eu/european(union/topics/sport_en) (Accessed 21 Oct 2016).