

УДК 342.95

М. А. Журба

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

Розвиток національної сфери фізичної культури та спорту повинен відповідати сучасним інтеграційним і глобалізаційним процесам, вимогам переходу до постіндустриальної цивілізації, що забезпечить її подальше інтегрування в європейський і світовий спортивний простір, як зазначено у Дорожній карті реформ у сфері фізичної культури та спорту. Один із пріоритетних напрямів розвитку національної сфери фізичної культури і спорту полягатиме в удосконаленні інституційних механізмів державного регулювання сфери фізичної культури та спорту на засадах впровадження прогресивного зарубіжного досвіду, що обумовило вибір теми даної публікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям статті є роботи таких науковців, як І.І. Приходько, В.І. Мудрик, А.В. Починкин, С.Г. Сейранов та інші, які здійснили значний внесок у розвиток теорії і практики державного управління сферою фізичної культури та спорту у нашій країні. Проте зарубіжний досвід державного управління сферою фізичної культури та спорту ще не став предметом комплексного наукового дослідження, що обумовило вибір теми статті наявність моделей, які можна згрупувати за різними підставами. Традиційно більшістю фахівців фізкультурно-спортивної галузі головним критерієм виділення тієї або іншої моделі розглядається ступінь участі держави в управлінні і фінансуванні галузі. У відповідності з цим виділяють три основні моделі управління: американську, європейську та пострадянську (тоталітарну). Американська модель характеризується високою мірою децентралізації та незначною участю держави в організації фізкультурно-спортивної діяльності. Європейська модель характеризується великою мірою участі держави. Практично у всіх країнах Європи держава так чи інакше втручається в розвиток масового спорту, спорту вищих досягнень та іноді навіть професійного спорту. Пострадянська модель характеризується повним централізованим державним управлінням сферою фізичної культури і спорту. Така модель функціонувала в СРСР і країнах соціалістичного табору. На думку Ш. Тарпіщева, практичний інтерес для аналізу представляє поділ моделей управління за блоками, які відрізняються:

- рівнем впливу держави на розвиток спорту та діяльність спортивних громадських об'єднань (насамперед національних спортивних федерацій);
- формою управлінських структур (державна, громадська, змішана). При цьому серед основних світових моделей Ш. Тарпіщев виділяє французьку, американську, китайську і змішаного типу, прийняту в скандинавських країнах. Слід відразу зазначити, що на сьогоднішній день в більшості країн моделі спортивного регулювання доповнюють одна іншу, а також мають низку загальних принципів, у зв'язку з чим поділ їх на запропоновані групи (національні) є досить умовним.

Порівняльний аналіз зарубіжного досвіду управління сферою фізичної культури і спорту передбачає виділення певних складових. На нашу думку, основними з них можуть бути:

- організаційна модель управління;
- особливості нормативно-правового регулювання;
- ресурсне забезпечення [4].

Розглянемо управління сферою фізичної культури та спорту США. Традиційним принципом американської системи управління спортом є незначна ступінь державного втручання і децентралізація управлінських функцій як відносно різних напрямів фізкультурно-спортивної діяльності («спорт для всіх», «спорт вищих досягнень» і «професійний спорт»), так і у межах кожного з напрямів. Відповідальність за підтримку «спорту для всіх» в США покладено в основному на «спортивні ради» (комісії), які діють як приватні (недержавні), неприбуткові організації та підтримують масовий спорт у різних формах. Зазвичай вони є консультативними органами муніципальної влади. Головним завданням цих рад є підтримка функціонування всіх існуючих у містах спортивних організацій, клубів, команд, а також проведення спортивних змагань. Всю свою діяльність «спортивні ради» здійснюють на основі договорів, в тому числі і з міською владою [3].

Основні функції з управління аматорським «спортом вищих досягнень» виконують різні, незалежні одна від одної громадські організації. Найважливішу роль в цій системі відіграє: Олімпійський комітет США (United States Olympic Committee (USOC)), Національна асоціація студентського спорту (The National Collegiate Athletic Association (NCAA)), а також Аматорський спортивний союз (Amateur Athletic Union (AAU)). Олімпійський комітет США є найвпливовішою організацією, яка здійснює фінансову та організаційну координацію аматорського спорту в США. У його структуру входять представники олімпійських комітетів всіх штатів, національні федерації з видів спорту (понад 40), а також національні спортивні організації. Діяльність USOC характеризується високою мірою прозорості. Це виражається в публікації щорічних звітів, що містять інформацію як про здійснені організаційні заходи та нові результати роботи, так і про засоби їх досягнення (у тому числі фінансові і правові). Кожен щорічний звіт містить незалежний аудиторський висновок, який складається із консолідованих фінансових звітів за всією діяльністю USOC, звітів про прибутки та збитки. Не менш значущою організацією в системі аматорського спорту США є Національна асоціація студентського спорту, значення якої зумовлено тим, що спортсмени-студенти є домінуючою групою в загальній кількості учасників спорту вищих досягнень США. Згідно з останніми звітами їх кількість у загальній частці становить понад 70 %. Традиційно, найважливішу роль в американському спортивному русі відіграє професійний спорт, який розвивається професійними спортивними лігами, асоціаціями, спілками, а також клубами-командами. Найбільш відомі з них: Національна баскетбольна ліга, Національна хокейна ліга, Національна бейсбольна ліга, Національна футбольна ліга та ін. Професійний спорт у США має яскраво виражену специфіку. Його стійке положення базується на високому попиті на його продукт – видовище. Якщо вид спорту стає збитковим, то він припиняє своє існування як професійний. Видовище – про-

дукт діяльності всіх команд ліги. Тому клуби, ведучи жорстку боротьбу на майданчику, в спортивному бізнесі є партнерами. Одне з основних завдань ліги – врівноваження сил суперників, оскільки поява суперклубу може призвести до зниження відвідуваності матчів. Відомі випадки, коли власники ліг йшли на кардинальні заходи, аж до розпуску найсильнішої команди, якщо вона починала перемагати з очевидною перевагою (Хокей, 1920 р.). Завдання постійного урівноваження спортивних сил та фінансових можливостей клубів вирішує система драфту, суть якої полягає в тому, що представники команд за певною системою відбирають потрібних гравців, при цьому команда, що посіла останнє місце в чемпіонаті, отримує право першою зробити вибір.

Що стосується державного регулювання фізкультурно-спортивної діяльності в США, то воно, в основному, обмежується законотворчістю. У деяких виданнях, присвячених питанням спортивного менеджменту, йдеться про те, що спорт у США повністю незалежний від держави, однак аналіз сучасних зарубіжних джерел дозволяє зробити висновок про те, що ці заяви не повною мірою відповідають дійсності. Так, не беручи участь безпосередньо в управлінні фізкультурно-спортивною діяльністю, американський уряд в особі органів управління на рівні окремих штатів і муніципальних утворень проводить політику непрямого регулювання і стимулювання розвитку спорту в країні через прийняття окремих законодавчих актів (що сприяють розвитку спонсорської діяльності та соціально-відповідального бізнесу, спортивним теле- і радіотрансляціям, надання державної спортивної інфраструктури в оренду професійним клубам). Крім того, в деяких випадках уряд США надає пряму фінансову підтримку національній олімпійській команді. Необхідно відзначити, що в останні роки непряме регулювання державою економічних процесів (у тому числі й у сфері спорту) в США приймає все більш масштабний характер. Більше того, зараз вже можна говорити про це явище як про стійку тенденцію, в результаті якої у сфері спорту в США відбувається явне зміщення принципів управління в бік європейської моделі [3].

Дослідження європейських принципів управління фізичною культурою і спортом дозволили виявити, що головною її особливістю є наявність наддержавного рівня управління і координації. Починаючи з 1974 р. у цій сфері в Європі професійно і результативно діє велика континентальна міжурядова організація – Рада Європи та її спеціалізований структурний підрозділ – Комітет з розвитку спорту (CDDS). Відповідно до Європейської концепції про культуру, в частині що стосується спорту, CDDS покликаний: стимулювати та забезпечувати координацію спортивної політики в державах – членах Ради Європи; проводити єдину європейську політику з питань міжнародного спорту, зміцнювати співпрацю з державними та громадськими спортивними організаціями, відповідати за виконання Спортивної Хартії Європи, Кодексу спортивної етики та ін. Під впливом Ради Європи, всі країни, які входять до його складу, дотримуються єдиної думки щодо основних спортивних цінностей: ніяких маніпуляцій спортсменами для досягнення політичних цілей, всебічна підтримка ідеї оздоровчого спорту «спорту для всіх», посилення значення спорту у вихованні молоді. Найбільш значущим нормативним документом Ради Європи в галузі фізичної культури є «Європейська хартія по спорту для всіх».

У цьому документі містяться єдині цілі і рекомендації урядам країн, визначаються положення про спортивний рух, спортивні споруди, основи фізичної підготовленості, вдосконалення системи залучення до спорту, вдосконалення майстерності, положення про спорт вищих досягнень та професійний спорт, трудові ресурси, вплив на навколишнє середовище, інформацію та наукові дослідження, фінанси, внутрішнє та міжнародне співробітництво.

Необхідно відзначити, що наявність такого наддержавного координуючого органу, як Рада Європи, не виключає існування різних форм регулювання спорту. В межах Європейської моделі організації фізкультурно-спортивної діяльності можуть бути виділені дві групи країн, які розрізняються в залежності від міри державної участі в управлінській діяльності. Першу групу країн складають ті, які мають на федеральному рівні самостійний спеціалізований орган державного управління спортом. До них належать: Франція (Міністерство молоді і спорту), Великобританія (Міністерство у справах спорту), Люксембург (Міністерство фізичного виховання і спорту), Норвегія (Міністерство спорту і культури), Португалія (Державний секретаріат спорту), Угорщина (Національний комітет фізичної культури і спорту). Національні Олімпійські комітети в розвитку спорту вищих досягнень відіграють, як правило, другорядну роль, у розвитку ж масового спорту практично взагалі не беруть участь. Другу групу країн складають ті, які не мають самостійного спеціалізованого органу державного управління в галузі спорту. Державною структурою в таких країнах є підрозділ (департамент, управління і т. д.) у межах якого-небудь великого міністерства (в Австрії це – Міністерство освіти, мистецтва і спорту, в Німеччині – Міністерство внутрішніх справ).[2] У більшості європейських країн, що не мають самостійного спеціалізованого по спорту міністерства, управління розвитком спорту (з обов'язковим об'єднанням спортивних федерацій) здійснюється на підставі трьох основних моделей. У межах першої моделі управління здійснюється громадською організацією – національним олімпійським комітетом. Подібна модель характерна для Бельгії, Італії, Люксембургу. У межах другої моделі управління здійснюється спільно національним олімпійським комітетом та спортивною конфедерацією. Ключова роль при цьому відводиться конфедерації (яка об'єднує федерації, асоціації та спілки спорту). Прикладами країн з такою моделлю управління є: Німеччина (управління здійснюється Німецьким спортивним союзом і НОК Німеччини); Данія (управління здійснюється датської конфедерацією спорту та олімпійським комітетом (які на сьогоднішній день фактично є єдиною організацією); Норвегія (управління здійснюється конфедерацією спорту та Олімпійським комітетом Норвегії); Австрія (управління здійснюється австрійською федеральною спортивною організацією (об'єднує всі спортивні організації та спілки (федерації) за видами спорту) і НОК Австрії та ін. У межах третьої моделі управління спортом здійснюється національними федераціями з видів спорту при координуючій участі держави. До таких країн належать Великобританія, Іспанія і Португалія [1].

Дослідження зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання фізичної культури і спорту дозволяє виділити дві класичні моделі спортивного законодавства: «інтервент» і «неінтервент». Модель законодавства інтервента визначена як та, «яка містить певне законодавство державного контролю щодо структури і мандата істот-

ної частини спортивного руху». Всі інші моделі спортивного законодавства визначаються як неінтервентні. Подібний підхід можна використовувати як теоретичне підґрунтя при вивченні нормативно-правового регулювання, однак, при цьому слід враховувати зазначену раніше тенденцію до посилення ступеня державного регулювання процесів соціально-значущої фізкультурно-спортивної діяльності (зближення європейської та американської моделей). Аналізуючи основи нормативно-правового регулювання фізичної культури і спорту, цікаво навести аналіз деяких загальних положень законодавства про спорт у розвинених країнах світу, здійснений П. А. Рожковим. Перш за все, вчений виділяє:

- відповідальність держави за розвиток фізичного виховання і спорту;
- розмежування повноважень між державними органами та громадськими спортивними організаціями;
- роль місцевих органів влади в галузі спорту; – цілі і завдання фізичного виховання та спорту; – організаційну структуру спортивного руху в країні;
- фінансування спорту;
- фізичне виховання і спорт серед різних груп населення і, в першу чергу, в школах та інших навчальних закладах;
- підготовку спортивних кадрів;
- будівництво та експлуатацію спортивних споруд;
- проведення науково-дослідницької та інформаційної діяльності [8].

При цьому, аналізуючи загальні положення спортивного законодавства, П.А. Рожков відзначає різні підходи і механізми їх реалізації в різних країнах, зокрема, у США традиційно держава здійснює опосередковане нормативно-правове регулювання, яке полягає у прийнятті окремих законів, які сприяють розвитку соціальної сфери фізичної культури і спорту (наприклад, «Закон про трансляції спортивних змагань національними телекомпаніями» (1961, 1972, 1984, 1993 рр.), а також у використанні механізмів податкової політики – часткове ослаблення податкових режимів. Прикладом тому є звільнення Олімпійського комітету США від оподаткування. Вперше це мало місце в 1933 р., коли Конгрес США звільнив від оподаткування прибуток, отриманий від проведення Олімпіади (Лос-Анджелес 1932).[9] Згодом, починаючи з 1950 р., USOK був повністю звільнений від необхідності сплати податків. Важливим елементом американського законодавства є регулювання трудових та економічних відносин у професійному спорті. Як вже зазначалося раніше, Європейське спортивне законодавство більшою мірою передбачає відповідальність держави за розвиток фізкультурно-спортивної діяльності. Зокрема, у Німеччині держава є активним учасником в питаннях регулювання фізкультурно-спортивної діяльності. При цьому координація різних напрямків фізкультурно-спортивної активності здійснюється на різних рівнях. Спорт вищих досягнень знаходиться у відомстві федерального уряду. Питання масового спорту та будівництва спортивних споруд пов'язано з урядами земель. Паралельно з державною системою управління, як вже зазначалося раніше, важливу роль відіграє спортивна конфедерація. В Іспанії у 1990 р. був прийнятий федеральний закон про спорт. Цей закон регулює питання фізичної культури і спорту на території всієї країни. При цьому згідно з іспанською системою на локальному рівні (окремих ра-

йонів і утворень) приймаються свої закони, які, як правило, доповнюють положення федерального. У Греції всі правові документи, що стосуються спорту, спираються на статтю 16 (п. 9) Конституції країни 1975 р. Дана стаття говорить, що спорт підлягає охороні з боку держави і контролюється нею. В Греції держава субсидує спорт і здійснює нагляд за спортивними спілками. Всі спортивні клуби та союзи в Греції функціонують як зареєстровані об'єднання, що діють на основі цивільного права і не переслідують мети отримання прибутку, Закон 1996 р. покладає на клуби і союзи завдання державного характеру, при цьому не обмежує їх автономність. В Італії більшість функцій в галузі управління спортом передано державою громадської організації (Конфедерації спортивних федерацій) – Олімпійського комітету Італії (CONES), Найбільша відповідальність за стимулювання та розвиток спорту в Італії покладено на регіональну владу [2].

У результаті дослідження зарубіжного досвіду державного регулювання фізичною культурою і спортом ми можемо зробити кілька загальних висновків, які у подальшому дають можливість застосування їх у практичній сфері управління.

Характерною особливістю європейської системи управління фізичною культурою та спортом, у межах якої, на нашу думку, повинна функціонувати система, є наявність наддержавного органу (Ради Європи), який координує національні підходи до розвитку даної сфери. Стійкою тенденцією останніх десяти років є всі більше розмивання кордонів між європейською і американською моделями управління фізичною культурою та спортом. Так, незважаючи на традиційну децентралізацію і невтручання державних органів у процеси управління спортивною діяльністю в США, на сьогоднішній день стає очевидною потреба не тільки в непрямому, а й у прямому державному регулюванні. Значну роль у сучасній системі управління фізичною культурою та спортом відводиться громадським організаціям і спортивним конфедераціям. У країнах же, де першорядна функція управління і регулювання відводиться державі, все одно діє незмінний принцип поваги автономії громадських спортивних організацій.

В умовах децентралізації запровадження європейського досвіду державного управління в Україні доцільним є більш детальне вивчення аспектів управлінських методів та систем, що ефективно функціонують в розвинених країнах. У подальшому необхідно проаналізувати можливість запровадження вивчених методів у систему управління адміністративно-територіальної одиниці України.

Література

1. Sport structures in Member States – Portugal [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ee.europa.eu/sport/Information/structures/b_p_en.html
2. The European sports charter [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sportdevelopmeit.org.Uk/The_European_Sports_Charter.pdf#search=European%20sports%20charter
3. Гуськов С.И. О современных тенденциях развития профессионального спорта в США / С.И. Гуськов // Теория и практика физической культуры. – 1993. – № 7. – С. 23-31.
4. Гуськов С.И. Профессиональный спорт / С.И. Гуськов, В.Н. Платонов, М.М. Липец, Б.Н. Юшко. – Киев: Олимпийская литература, 2000. – 391 с.
5. Дорожня карта реформ у сфері фізичної культури та спорту // Електронний ресурс: Режим доступу: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/category/364>

6. Жданов І. Дорожня карта реформ у сфері фізичної культури та спорту : [Електронний ресурс] / Ігор Жданов. – Режим доступу: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/16627>.

7. Рожков П.А. Совершенствование экономического механизма функционирования физической культуры и спорта / П.А. Рожков. – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2003. – 254 с.

8. Тарпищев Ш.А. Некоторые проблемы управления спортом и пути их решения [Електронний ресурс] / Ш.А. Тарпищев. – Режим доступу: <http://www.tarpishev.com/index.php?menu=9&sub=0&art=17/>

9. Тарпищев Ш.А. Спортивная катастрофа [Електронний ресурс] / Ш.А. Тарпищев. – Режим доступу : <http://www.tarpishev.com/index.php?menu=9&sub=0&art=18>.

Журба М. А. Зарубіжний досвід державного регулювання сфери фізичної культури і спорту. – Стаття.

Анотація. Охарактеризовано основні нормативно-правові акти, що визначають державне регулювання сфери фізичної культури і спорту в зарубіжних країнах. Визначено основні моделі та принципи конструювання управлінських та організаційних структур. Наголошено на необхідності дослідження даного виду відповідальності.

Ключові слова: правове регулювання, фізична культура і спорт, державне управління, зарубіжний досвід, цільове програмування.

Журба М. А. Зарубежный опыт государственного регулирования сферы физической культуры и спорта. – Статья.

Аннотация. Охарактеризованы основные нормативно-правовые акты, определяющие государственное регулирование сферы физической культуры и спорта в зарубежных странах. Определены основные модели и принципы конструирования управленческих и организационных структур. Отмечена необходимость исследования данного вида ответственности.

Ключевые слова: правовое регулирование, физическая культура и спорт, государственное управление, зарубежный опыт, целевое программирование.

Zhurba M. A. Foreign experience of state regulation of physical culture and sport. – Article.

Abstract. Characterize the basic regulations that determine state regulation of physical culture and sports in foreign countries. The basic models and principles of construction management and organizational structures. The necessity of this type of research responsibilities.

Key words: legal regulation, physical culture and sports, public administration, international experience, targeted programming.