

УДК 342 (477)

О. А. Моргунов*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри спеціальної фізичної підготовки
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕР ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ

Постановка проблеми. Одним з принципів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні є прозорість та відкритість, що відповідає міжнародним та європейським стандартам відповідно діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання принципів публічного адміністрування в цілому, як і такої засади як прозорість та відкритість неодноразово ставали предметом досліджень, серед яких в основу написання даної статті покладено праці таких науковців як Н.О. Борецька, Ю.І. Довгенько, Л.І. Заїченко, В.Г. Кононович, А.О. Левченко, Ю.П. Мічуда, О.В. Павленко, І.О. Царенко та інших.

Невирішені раніше проблеми. Після визначення принципу наступним шагом є забезпечення його дотримання, для чого повинні бути впроваджені певні зміни публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні.

Метою даної статті є визначення напрямків реформ публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні задля сприяння забезпечення дотримання принципу прозорості та відкритості.

Виклад основного матеріалу. Проблемою публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту є дотримання принципів прозорості та відкритості. Наприклад, у сфері спорту вищих досягнень потребує вирішення проблема фінансування федерацій з різних видів спорту, що на сьогодні пов'язується з розподілом коштів без урахування публічного попиту на певні види спорту, відсутністю рейтингів з прозорими та відкритими критеріями оцінювання кожного з видів спорту як основи для розподілу фінансування [1, с. 139-140]. Аналіз фінансової діяльності багатьох національних спортивних організацій у розвинутих країнах показує, що здебільшого кошти з держбюджетів складають від 60 і більш відсотків, а власне зароблені кошти – від 40% і менш. Як правило, федерації з видів спорту одержують велику частину коштів від міністерств спорту (у тих країнах, де вони є) та інших національних спортивних організацій [2, с. 428]. При розгляді бюджетів федерацій враховуються такі критерії, як популярність виду спорту, чисельність федерації, її специфіка і рівень спортивних досягнень на світовій арені. Природно, що в привілейованому

відношенні знаходяться олімпійські види спорту і, насамперед, ті де атлети займають високі місця, а також футбол [3, с. 531].

В Україні ж наявні диспропорції матеріально-фінансового забезпечення різних видів спорту [1, с. 139-140]. Наприклад, проведений Ю.І. Довгенько аналіз розподілу баз за видами спорту свідчить, що на існуючих в Україні базах функціонують споруди для проведення підготовки спортсменів з усіх визнаних в Україні олімпійських та паралімпійських видів спорту. Водночас існує суттєва диспропорція – кількість баз не відповідає кількості дисциплін з кожного виду спорту, пріоритетності його розвитку в країні. Територіальний розподіл баз свідчить про їх сконцентрованість у Львівській, Івано-Франківській областях, Автономній Республіці Крим та Києві [4, с. 9]. Такі вади не тільки заважають розвитку фізичної культури та спорту в аспекті відсутності зв'язку з попитом та рейтингом конкретних видів спорту, але і на практиці являють собою передумови для корупції, боротьба та попередження якої повинні складати окремий напрямок підвищення якості публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в Україні.

Повертаючись до прозорості та відкритості публічного адміністрування у сферах фізичної культури та спорту, зауважимо що формування критеріїв для встановлення рейтингів видів спорту та на цій основі формування уявлення про публічний попит може бути використано не тільки у спорті вищих досягнень, а але у масовому спорті. Також втіленню означених принципів сприяє реалізація концепція електронного врядування.

Відповідна концепція, як ми вважаємо, повинна знайти реалізацію у реформуванні публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту, по-перше, у вигляді формування електронних реєстрів. До числа таких реєстрів доцільно віднести інформацію про спортивні споруди, спортивні організації, включаючи національні федерації з видів спорту, дозволених в Україні, та спортивні клуби, професійних спортсменів, тренерів тощо.

Також доцільним є перехід на електронне управління коштами задля забезпечення дотримання прозорості та відкритості публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту на основі концепції рейтингів видів спорту, аналізу публічного попиту.

В аспекті аналізу діяльності федерацій з різних видів спорту в контексті визначення напрямків підвищення якості публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в Україні доцільно зазначити про повернення їм ряду функцій, які на сьогодні знаходяться в компетенції держави. Ми вже зазначали про позбавлення міністерства функцій, для яких функціонують інші спеціалізовані органи виконавчої влади та які можуть виконувати суб'єкти публічного адміністрування нижчих рівнів, а також інститути громадянського суспільства. В цьому аспекті доцільні, як неодноразово зауважено, подальша децентралізація влади та автономія національних спортивних федерацій, спортивних шкіл.

І в цьому контексті доцільно зауважити про проблему статусу спортивних федерацій, фізкультурно-спортивних товариств та інших об'єктів публічного адміністрування, які за законодавством України мають статус громадських організацій. Як вказує Л.І. Заїченко, «процес руйнування ще радянської моделі системи фінансування спорту, що дійшов свого логічного завершення, фактично ставить перед суспільством гостре питання щодо необхідності комерціалізації спортивних відносин і розробки та здійснення національної спортивної реформи. У фокусі цієї реформи опинилась ціла низка юридично значимих питань, серед яких, як уявляється, центральне місце посідає проблема визначення правового статусу спортивного клубу, його організаційно-правова форма (форми), обсяг правосуб'єктності та «включення» спортивного клубу до системи відповідних організаційно-господарських відносин...» [5, с. 138]. В Україні проблеми розвитку спорту сьогодні посідають пріоритетне місце у політиці держави, що відзначено і у Національній доктрині розвитку фізичної культури і спорту. І це є цілком закономірним, зважаючи на існування протиріччя між високими амбіціями української держави на світовій спортивній арені та недосконалістю механізму державного управління, який багато в чому зберіг риси колишньої системи управління сферою й не ввібрав у себе новітні досягнення управлінської науки [6, с. 91–95]. З цього приводу О.В. Павленко вказує, що «зміни соціально-політичного та економічного стану після розпаду СРСР змусили шукати відповідні зміни характеру, змісту, напрямку, організаційних форм спортивної клубної роботи в Україні. У сучасних умовах України спостерігається розширення мережі спортивних клубів. Станом на 2015 р. в Україні діє 4,9 тис. спортивних клубів, серед яких 712 за місцем навчання громадян країни» [7, с. 79].

Зокрема, на сьогодні в Законі України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 № 3808-ХІІ [8] вказані об'єкти публічного адміністрування визначені громадськими організаціями. Для Л.І. Заїченко при аналізі статутів різних

спортивних клубів, стає очевидним, що «вони зазвичай формально визначають себе як громадські організації, але таким чином уможливають для себе проведення активної господарської діяльності щодо самозабезпечення спорту необхідним фінансовим ресурсом. Адже господарська діяльність не є елементом правосуб'єктності громадських організацій. У той же час системний характер включення до статутних документів прав відповідних організацій здійснювати послуги на комерційних засадах, свідчить про життєво необхідний характер «комерційного супроводження» спортивної діяльності. Отже, порушена проблема необхідності адекватної правової інституціоналізації спортивних клубів як юридичних осіб є доволі актуальною і має бути вирішена в ході спортивної реформи» [5, с. 145–146]. Статус спортивних клубів можливо надати і спортивним школам (КДЮСШ, ДЮСШ, СШ, ШВСМ, СДЮШОР та інші) задля розширення їх повноважень та джерел фінансування.

В цьому контексті також зауважимо про інше можливе вдосконалення публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту, що має на меті вирішення фінансових проблем та підвищення ефективності використання бюджетних коштів. В.С. Нікітенко вказує, що питання реформування системи фінансування фізичної культури і спорту в умовах трансформаційних процесів залишається відкритим, а тому варто зосередити наукові пошуки на таких засадах: розроблення державних комплексних і цільових програм фінансування фізичної культури і спорту; визначення пріоритетів фізичного виховання та обґрунтування обсягу фінансування; проведення реструктуризації галузі з метою ліквідації наявних диспропорцій у розвитку різних видів спорту; поліпшення організації та фінансування спорту, раціональне використання ресурсів; удосконалення нормативно-правової бази та механізмів фінансування; упорядкування мережі існуючих закладів фізичного виховання; удосконалення системи соціального та правового захисту спортсменів і їх тренерів; поліпшення управління галуззю на всіх рівнях [9, с. 98–99]. Аналізуючи наведений перелік в аспекті раціонального використання ресурсів та використання бюджетних коштів можна підтримати концепцію переходу від утримання об'єктів спортивної інфраструктури та штату тренерів до закупівлі фізкультурно-спортивних послуг як нової системи фінансування спорту та фізичної культури за напрямком розвитку дитячо-юнацького спорту та фізичної культури.

На зразок медичної реформи можливо відмовитись від утримання тренерів за рахунок коштів державного бюджету, замість цього доцільно фінансувати розвиток у спорті та фізичній культурі

кожної дитини через укладення договорів або ж декларацій. При цьому держава повинна фінансувати певний об'єм занять (гарантований об'єм фізкультурно-спортивних послуг), а додаткові об'єми організації та проведення суб'єктами сфери фізичної культури і спорту фізкультурно-оздоровчої діяльності або підготовки спортсменів до змагань з видів спорту, визнаних в Україні – сплачуватимуть батьки чи інші законні представники. Іншими словами, можливо фінансувати тренерів з державного бюджету за кожен укладений договір чи декларацію (за кожную дитину).

Щодо утримання спортивної інфраструктури, то тут також потрібно змінювати підхід. Як вказує Ю.І. Довгенько, в умовах ринкової економіки перевага має надаватися базам з недержавною формою власності. У державній власності може функціонувати не більше 30% баз з метою впливу на ринкову ситуацію шляхом формування державної цінової політики, гарантування високої якості послуг тощо. Важливим в Україні сьогодні є формування державної політики, яка була б спрямована на підтримку баз різних форм власності, породжувала здорову конкуренцію між ними та сприяла подоланню пасивності та споживацького ставлення до держави [4, с. 9]. Продовжуючи означену думку, доцільним з точки зору визначення спорту креативною індустрією, про що ми зазначили раніше, та отримання економічно вигідної галузі з залучення інвестицій у розвиток фізичної культури та спорт в Україні є перехід на комплексні спортивні споруди, які відповідатимуть європейським стандартам, включаючи стандарти інклюзії. Адже на сьогодні все ще залишаються актуальними проблеми якості матеріально-технічного забезпечення. Стосовно спортивних споруд, основною проблемою є їхній технічний стан, через те, що переважна їх кількість зазнала суттєвого фізичного і морального зносу; стосовно обладнання, головною проблемою є його недостатня наявність відповідно до існуючих за видами спорту норм, особливо контрольно-вимірювальних, суддівських та інформаційних засобів. Це підтверджують і результати опитування фахівців. Основними перевагами, які як штатні тренери, так і самі керівники баз вбачають у зарубіжних об'єктах, є новітнє обладнання та інвентар (5 балів із 5), розміри та технічний стан споруд (5 балів із 5). Загалом, штатними тренерами збірних команд конкурентоспроможність вітчизняних баз на світовому рівні оцінено як низьку [4, с. 9–10]. Перехід на комплексні спортивні споруди в своїй основі повинен виходити з того, що в таких комплексах необхідно забезпечити можливість об'єднати заняття кількома видами спорту, проводити змагання, спортивні збори, реабілітацію тощо. І такі комплекси можуть бути недержавних форм власності, чому сприятиме

розширення можливих організаційно-правових форм участі у спорті від громадської організації до комерційного підприємства.

При цьому даний сегмент може перейти на формування мережових структур-кластерів як інноваційного напрямку розвитку фізичної культури та спорту. Як вказують Л.А. Некрасова та С.О. Попенко, «на сьогоднішній день основною метою економічної політики будь-якої країни є зростання національної конкурентоспроможності та збільшення частки національних компаній на внутрішньому і світовому ринках, підвищення ефективності їх діяльності. Інноваційна діяльність підприємств є однією з головних завдань в області конкурентного роз розвитку, оскільки без впровадження інновацій не можливо отримати таких результатів, що могли б конкурувати на внутрішньому та зовнішньому ринках. У зв'язку з інтенсивним розвитком техніки, технологій, логістики та засобів зв'язку найважливішими факторами досягнення й утримання переваги над конкурентами стають не лише інновації, а й взаємозв'язки між підприємствами, що забезпечує умови щодо створення мережових структур-кластерів» [10, с. 132]. Як вважає О.В. Попело, одним із напрямів підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів і держави є кластери. Вони мають потужний потенціал для зростання технологічного рівня виробництва, створюють сприятливі умови для активного впровадження інновацій. Науковець уточнює, що кластери дозволяють об'єднувати значні ресурси, у тому числі і фінансові, що значно поліпшує умови для створення конкурентоспроможних товарів і послуг на внутрішньому і зовнішньому ринках, що є основною метою створення кластерів. Кластер передбачає тісну співпрацю суб'єктів що мають між собою технологічні, виробничі та комерційні зв'язки чи є взаємозалежними на певному ринку і зацікавлені в подальшому розвитку свого бізнесу [11, с. 95]. Такий інструмент, доводять висновку А.О. Левенко та І.О. Царенко, є шляхом забезпечення конкурентоспроможності та національної безпеки. Адже саме кластерні утворення ефективно забезпечують можливість економічного розвитку будь-якої території, регіону чи країни в цілому та підвищують конкурентоспроможність кінцевого продукту виробничої діяльності підприємств, що входять до кластерів на ринку. Як свідчить аналіз результатів діяльності підприємств кластерних утворень, саме такі підприємства більш схильні продукувати інноваційну продукцію чи послуги та, в результаті, мають більшу можливість отримання максимального прибутку від своєї діяльності. Таким чином, це зумовлює необхідність вивчення позитивного зарубіжного досвіду їх функціонування та його адаптації в Україні [12, с. 71].

Для галузей фізичної культури та спорту формування мережі фізкультурно-спортивних кластерів може стати одним з шляхів розвитку відповідної креативної індустрії в Україні.

Зарубіжний досвід формування та розвитку кластерів показує, що даний підхід до управління дозволяє забезпечити країні додаткові конкурентні переваги у виробництві товарів або послуг. Зовнішнє середовище представлено органами державної та регіональної влади та управління; інвесторами і фінансовими посередниками, необхідних для здійснення кластером ефективної інноваційної та господарської діяльності. Від їх скоординованих дій залежить ефективність функціонування кластерної структури в цілому [10, с. 135]. Стратегія кластеризації стає превалюючою у світі, адже дає змогу розвивати експорт, залучати інвестиції, генерувати науково-дослідні розробки, здійснювати трансфер технологій, розвивати малий та середній бізнес, стартапи, технопарки, освітні установи та робочу силу. Саме кластерний підхід до економіки дає змогу виявити потреби бізнесу, а освіти та державі – ці потреби задовольнити... Проте, як показує зарубіжна практика, кластерні ініціативи мають бути індивідуальними для кожної країни та залежать від мети створення таких кластерних угруповань, зокрема: економічне зростання регіону, підтримка малого бізнесу чи залучення іноземних інвестицій [12, с. 76].

Внутрішня середовище кластерної структури представлена, по-перше, його ядром, до складу якого входять провідні підприємства регіону, що виробляють конкурентоспроможну продукцію, а також науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади як генератори інноваційних ідей та кадрового забезпечення. З іншої сторони, внутрішня середовище представлена обслуговуючими і допоміжними підприємствами. Обслуговуючі підприємства – це підприємства, що поставляють сировину, комплектуючі та ін. Допоміжні – це ринкові інститути (брокери, консультанти). До інших підприємств належать збутові, транспортні та інші суб'єкти підприємницької діяльності у складі кластерної структури [10, с. 135].

Висновок. Забезпечення прозорості та відкритості діяльності суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту через доцільне через подальше впровадження електронного врядування, цифровізації адміністрування: формування електронних реєстрів шляхом узагальнення та об'єднання інформації про спортивні споруди, спортивні організації, включаючи національні федерації з видів спорту, дозволених в Україні, та спортивні клуби, професійних спортсменів, тренерів тощо; перехід на електронне управління коштами на основі формування критеріїв для встановлення рейтингів видів спорту та

на цій основі формування уявлення про публічний попит на певні види спорту у спорті вищих досягнень, у масовому спорті.

Література

1. Довгенько Ю.І. Матеріально-технічна база олімпійського спорту як об'єкт державного управління. *Теорія і методика фізичного виховання і спорту*. 2004. № 1. С. 139–141.
2. Кононович В. Г. Удосконалення державного управління в сфері фізичної культури і спорту при орієнтації на європейський вектор розвитку. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 1. С. 426–430.
3. Борецька Н. О. Фізична культура і спорт як один із пріоритетних напрямків державної політики. *Молодий вчений*. 2018. № 11(2). С. 530–533.
4. Довгенько Ю.І. Програмно-цільове управління матеріально-технічною базою олімпійського та параолімпійського спорту в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з фіз. виховання і спорту: 24.00.01; Нац. ун-т фіз. виховання і спорту України. К., 2006. 19 с.
5. Заїченко Л. І. Спортивний клуб у системі координат організаційно-правових форм господарських організацій. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Сер.: *Економічна теорія та право*. 2014. № 4. С. 138–147.
6. Мічуда Ю.П., Довгенько Ю.І. Програмно-цільове управління матеріально-технічною базою олімпійського та параолімпійського спорту в Україні: питання теорії. *Теорія і методика фізичного виховання і спорту*. 2005. № 4. С. 91–95.
7. Павленко О. В. Клубна форма організації занять у розвитку студентського спорту. *Слобожанський науково-спортивний вісник*. 2017. № 4. С. 78–85.
8. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 14. Ст. 80.
9. Нікітенко С.В. Особливості нормативно-правового регулювання фізичного виховання і спорту в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1. С. 95–100.
10. Некрасова Л. А., Попенко С.О. Формування кластеру, як напрямку інноваційного розвитку економіки. *Економіка: реалії часу*. 2014. № 2. С. 132–138.
11. Попело О. В. Підприємницькі кластери як інноваційна домінанта модернізації економіки регіону. *Регіональна економіка*. 2014. № 2. С. 95–105.
12. Левченко А. О., Царенко О.І. Зарубіжний досвід функціонування кластерних утворень та шляхи його використання в Україні. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2017. Вип. 31. С. 71–79.

Анотація

Моргунов О. А. Забезпечення прозорості та відкритості діяльності суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту. – Стаття.

В статті визначено напрямки реформ публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні, що їх впровадження сприятиме забезпеченню дотримання принципу прозорості та відкритості як однієї з основних організаційних засад відповідної діяльності.

Ключові слова: публічне адміністрування, адміністрування фізичної культури, адміністрування спорту, принцип прозорості та відкритості, дотримання принципів публічного адміністрування, електронне врядування.

Аннотация

Моргунов А. А. Обеспечение прозрачности и открытости деятельности субъектов публичного администрирования сфер физической культуры и спорта. – Статья.

В статье определены направления реформ публичного администрирования сфер физической культуры и спорта в Украине, внедрение которых будет способствовать обеспечению соблюдения принципа прозрачности и открытости как одной из основных организационных основ соответствующей деятельности.

Ключевые слова: публичное администрирование, администрирование физической культуры, администрирование спорта, принцип прозрачности и открытости, соблюдения принципов публичного администрирования, электронное управление.

Summary

Morgunov O. A. Ensuring transparency and openness of the public administration of physical culture and sports. – Article.

The article defines the directions of reforms of public administration of the fields of physical education and sports in Ukraine, the introduction of which will help to ensure compliance with the principle of transparency and openness as one of the main organizational foundations of the relevant activities.

Key words: public administration, administration of physical education, administration of sports, the principle of transparency and openness, compliance with the principles of public administration, electronic management.