

УДК 342.9+614.2

ДО ПИТАННЯ ПРО ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ

TO A QUESTION OF ORGANIZATIONAL LEGAL SUPPORT OF DEVELOPMENT OF PHYSICAL CULTURE AND SPORT IN UKRAINE

Лавриненко О.О.,
аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті розглядаються організаційно-правові засади фізичної культури та спорту в Україні. Наводяться пропозиції щодо координації управління фізичною культурою. Обґрунтовується необхідність включення до Закону України «Про фізичну культуру та спорт» окремого розділу щодо медичного забезпечення фізичної культури та спорту.

Ключові слова: фізична культура, спорт, адміністративно-правове регулювання, координація, державне управління.

В статье рассматриваются организационно-правовые основы физической культуры и спорта в Украине. Приводятся предложения по координации управления физической культурой. Обосновывается необходимость включения в Закон Украины «О физической культуре и спорте» отдельного раздела по медицинскому обеспечению физической культуры и спорта.

Ключевые слова: физическая культура, спорт, административно-правовое регулирование, координация, государственное управление.

The article considers Organizational and legal basis of physical culture and sport in Ukraine. Contains proposals for Coordination of management of physical training. The necessity of inclusion in Law of Ukraine «On Physical Culture and Sports» a separate section on medical support of physical culture and sport.

Key words: physical culture, sport, administrative and legal regulation, coordination, public administration.

Актуальність теми. Вже багато років фізична культура визнається у цивілізованому світі, як один із найважливіших суб'єктивних (тобто таких, на які людина може вплинути) чинників збереження та покращення здоров'я на рівні зі здоровим харчуванням та відмовою від шкідливих звичок. Фахівці зазначають, що фізична культура займає провідну роль у дотриманні здорового способу життя. Регулярні фізичні навантаження призводять організм у стан тренуваності, в основі якого лежить процес адаптації, тобто пристосування функцій різних органів до нових умов їх діяльності [1, с. 31]. Недарма існує вислів, що рух – це життя.

У той же час, в Україні галузь фізичної культури і спорту є значно менш розвинутою, ніж у більшості європейських країн, що значною мірою обумовлює недоліки у правовому забезпеченні вказаної сфери суспільного життя. На науковому рівні вказаним питанням у певній мірі приділяли увагу О. Андрійчук, Ю. Васіна, Є. Книш, Г. Макарова, В. Санюк, К. Сінянський, В. Шаповалов та інші. У той же час окре-

мі організаційно-правові питання розвитку фізичної культури і спорту в Україні залишаються мало дослідженими.

У зв'язку з цим метою статті є дослідження організаційно-правових питань розвитку фізичної культури і спорту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Важливість фізичної культури підкреслюється в Указі Президента України «Про Національну доктрину розвитку освіти» від 17.04.2002 № 347/2002, де в п. 12 вказується, що в усіх ланках системи освіти шляхом використання засобів фізичного виховання та фізкультурно-оздоровчої роботи закладаються основи для забезпечення і розвитку фізичного, психічного, соціального та духовного здоров'я кожного члена суспільства [2]. У статті 4 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 № 3808-ХІІ фізична культура і спорт визнаються в якості пріоритетного напрямку гуманітарної політики держави, важливого чинника всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя, досягнення фізичної та

духовної досконалості людини, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного міжнародного іміджу держави [3].

У той же час, не дивлячись на такий підхід законодавця, на практиці стан справ у цій сфері залишається вкрай складним, і, як результат, рівень здоров'я суспільства – недостатнім. Так, у Загальнодержавній цільовій соціальній програмі розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 роки, затвердженій у розпорядженні КМУ від 31 серпня 2011 р. № 828-р підкреслено, що на сьогодні має місце демографічна криза, яка зумовлюється зменшенням кількості населення України з 52,2 мільйона у 1992 році до 45,8 мільйона у 2010 році. Зазначається, що в Україні не сформовано сталих традицій та мотивацій щодо фізичного виховання і масового спорту, як важливого чинника фізичного та соціального благополуччя, поліпшення стану здоров'я, ведення здорового способу життя і подовження його тривалості. Також спостерігається погіршення стану здоров'я населення з різко прогресуючими хронічними хворобами серця, гіпертонією, неврозом, артритом, ожирінням тощо, що призводить до зменшення кількості осіб, які можуть бути залучені до спорту вищих досягнень, зокрема спроможних тренуватися, витримуючи значні фізичні навантаження, та досягати високих спортивних результатів. Важливо і те, що порівняно з 2007 роком кількість осіб, що віднесені за станом здоров'я до спеціальної медичної групи, збільшилася на 40 відсотків, що спричинило зменшення кількості залучених дітей і молоді до занять в дитячо-юнацьких спортивних школах на 110 тис. осіб. Має місце невідповідність вимогам сучасності та значне відставання від світових стандартів ресурсного забезпечення сфери фізичної культури і спорту, а саме організаційного, кадрового, науково-методичного, медико-біологічного, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного. Окрім цього, порівняно з 2007 роком зменшилася кількість інструкторів-методистів із фізичної культури на 45 відсотків, особливо за місцем роботи громадян та в сільській місцевості, зменшилася кількість стадіонів із трибунами на 1500 місць [4]. Отже, стан справ у цій сфері на сьогодні залишається вкрай складним.

У статті 1 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 № 3808-XII визначаються різні види спорту. Вказується, що вид спорту – це різновид змагальної діяльності у спорті, що здійснюється з дотриманням визначених правил. Види спорту поділяються на групи: в залежності від того, чи включені вони до програми Олімпійських ігор – олімпійські та неолімпійські; стосовно інвалідів – це види спорту, включені до програм Паралімпійських і Дефлімпійських ігор, та види спорту, які до такої програми не включені. При цьому виділяється і категорія масового спорту (спорту для всіх) – це діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на забезпечення рухової активності людей під час їх дозвілля для зміцнення здоров'я [3]. В контексті дослідження адміністративно-правового регулювання профілактичної діяльності у сфері охорони

здоров'я у більшій мірі інтерес представляє масовий спорт (спорт для всіх), оскільки професійний спорт часто не тільки не покращує здоров'я людини, а й часто створює ризики для нього. Фахівці визнають, що будь-який професійний спорт, який веде до досягнення високих цілей, природно, шкідливий для здоров'я, корисною є тільки фізкультура і зарядка [5].

Говорячи про адміністративно-правове регулювання у сфері фізичної культури, насамперед, привертають увагу питання організації управління фізкультурно-оздоровчою діяльністю в Україні. На сьогодні центральним органом виконавчої влади, на який безпосередньо покладаються повноваження щодо державного управління у цій сфері, є Міністерство молоді та спорту України. Відповідно до п. 1 Положення «Про Міністерство молоді та спорту України», затвердженого Указом Президента України від 24 липня 2013 року № 390/2013 [6], це міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у молодіжній сфері, сфері фізичної культури і спорту. У п. 4 визначено низку повноважень міністерства, які стосуються фізичної культури і спорту (як приклад, це вжиття заходів щодо популяризації та утвердження здорового способу життя молоді, організації її змістовного дозвілля, проведення інформаційно-просвітницької роботи з протидії поширенню у молодіжному середовищі соціально небезпечних захворювань (п. 7), сприяння розвитку волонтерської діяльності у сфері фізичної культури і спорту, проведення заходів національного та міжнародного значення, пов'язаних з організацією масових спортивних заходів (п. 10) тощо) [6]. Отже, на Міністерство молоді та спорту України покладається як забезпечення управління масовим спортом (спортом для всіх), так і професійним спортом.

Очевидно, що на сьогодні сфера масового спорту, що має на меті оздоровлення громадян, і яка органічно пов'язана зі сферою охорони здоров'я, віднесена до компетенції органів, які мають за мету профільну діяльність у сфері молодіжної політики. При цьому, звернувшись до Положення про Міністерство охорони здоров'я України, яке затверджене Указом Президента України від 13.04.2011 № 467/2011 [9], стає зрозумілим, що за Міністерством охорони здоров'я прямо не закріплені відповідні повноваження у сфері фізичної культури. Схожа ситуація спостерігається і на місцевих рівнях. Так, відповідно до п. 4 Положення про Департамент у справах молоді та спорту Харківської обласної державної адміністрації 31 травня 2013 року № 211, на нього покладено значну кількість повноважень стосовно фізичної культури та спорту [7], у той же час у Положенні про Департамент охорони здоров'я Харківської обласної державної адміністрації 29 січня 2013 року № 23 відповідні повноваження взагалі відсутні [8].

Поряд з цим, на сьогодні загальновизнаним є зв'язок охорони здоров'я і фізичної культури, остання визнається одним із провідних факторів забезпе-

чення здоров'я людини [10, с. 67]. М. Семашко у свій час висловив лозунг: «Без лікарського контролю немає сучасної фізичної культури», який є актуальним і до сьогодні [11, с. 12]. Про тісний зв'язок в організації управління фізичною культурою та охороною здоров'я свідчить і досвід зарубіжних країн. Наприклад, міністерство здоров'я та соціального догляду Канади наділене відповідними повноваженнями у таких основних сферах як медицина, здорове харчування та фізична активність [12]. Міністерство охорони здоров'я, соціального забезпечення і спорту Нідерландів здійснює свою діяльність у сфері громадського здоров'я, профілактики хвороб, спорту, молодіжної політики та соціального захисту [13]. Відповідні повноваження має і департамент здоров'я уряду Австралії [14]. У положенні про міністерство охорони здоров'я Російської Федерації у п. 5 до повноважень міністерства, зокрема, віднесено врегулювання: порядку проходження неповнолітніми медичних оглядів, у тому числі при вступі до освітніх організацій і в період навчання в них, при заняттях фізичною культурою і спортом; порядку проведення попереднього медичного огляду, на підставі якого органом опіки та піклування видається дозвіл на укладення трудового договору зі спортсменами, які не досягли віку 14 років; порядку медико-біологічного, медичного забезпечення спортивних збірних команд Російської Федерації; порядку проходження медичного огляду особою, яка бажає пройти спортивну підготовку; порядку проведення попередніх і періодичних медичних оглядів спортивних збірних команд Російської Федерації; переліку медичних протипоказань до участі у спортивних заходах з урахуванням особливостей відповідного виду (видів) спорту (спортивних дисциплін) [15]. У цьому контексті досить цікавим і показовим є досвід міністерства охорони здоров'я та соціальних справ Швеції. Примітно, що у структурі міністерства фактично має місце три посади міністра – міністр соціального забезпечення, міністр громадської охорони здоров'я та спорту та міністр у справах дітей, людей похилого віку та гендерної рівності [16].

Таким чином, на сьогодні у ряді досить розвинутих країн світу практикується підпорядкування справ охорони здоров'я та спорту єдиному центральному органу виконавчої влади, що, на нашу думку, є органічним і правильним рішенням, оскільки оздоровлення засобами фізичної культури і спорту є неможливим без належного лікарського контролю, а з іншого боку – фізична культура є одним з провідних факторів оздоровлення нації. В Україні ж має місце інший підхід, і сфера фізичної культури та сфера охорони здоров'я регулюються різними відомствами. В результаті рівень медичного забезпечення фізкультурно-спортивної діяльності в Україні залишається вкрай низьким. Зокрема, про це наголошено у Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 роки, де підкреслюється, що на сьогодні в Україні має місце проблема низького рівня медичного та медико-біологічного забезпечення осіб, що за-

ймаються фізичною культурою і спортом, та медико-біологічного забезпечення підготовки спортсменів високого класу. Поряд з цим, серед шляхів вирішення проблем у цій сфері взагалі не йдеться про координацію медичного відомства та органів управління фізичною культурою та спортом, законодавець лише обмежився необхідністю «впровадження в межах державного замовлення дієвої системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців в освітній галузі «Фізичне виховання, спорт і здоров'я людини», удосконалення процедури атестації тренерів та інших фахівців у сфері фізичної культури і спорту» [17].

Звертає на себе увагу і стаття 51 Закону України «Про фізичну культуру і спорт», де визначено, що спортивна медицина є складовою системи охорони здоров'я у сфері фізичної культури і спорту, та визначає стан здоров'я, фізичний розвиток та функціональний стан організму осіб, які займаються фізичною культурою і спортом, у тому числі шляхом визначення придатності (здійснення допуску) осіб до занять фізичною культурою і спортом, здійснення профілактики, діагностики, лікування захворювань та ушкоджень, пов'язаних із заняттям фізичною культурою і спортом. При цьому особливого значення набувають ч. 3 і ч. 4 цієї статті, де вказано, що систематичному диспансерному огляду службою спортивної медицини підлягають особи, які займаються фізичною культурою, та спортсмени дитячо-юнацького, резервного спорту та спорту вищих досягнень, ветерани спорту. Допуск осіб до занять фізичною культурою і спортом здійснює лікар із спортивної медицини. При цьому, на сьогодні ці положення фактично не виконуються, оскільки спеціальність лікаря зі спортивної медицини відсутня на рівні звичайних лікарень районного і навіть обласного рівня. Відповідно до наказу МОЗ «Про штатні нормативи та типові штати закладів охорони здоров'я» від 23 лютого 2000 року № 33 посада лікаря зі спортивної медицини запроваджена лише у спеціалізованих фізкультурно-спортивних диспансерах. Згідно з Додатком 20 до цього наказу, посади лікарів зі спортивної медицини та лікарів із лікувальної фізкультури і спортивної медицини (сумарно) встановлюються з розрахунку 1 посада на: 400–600 майстрів спорту, кандидатів у майстри спорту, спортсменів 1-го розряду, учнів дитячих і юнацьких спортивних шкіл; 4000 інших осіб, що займаються у спортивних секціях (групах); 800 тис. чоловік міського населення, які проживають на території діяльності диспансеру [18]. Очевидно, що за таких умов положення ч. 4 статті 51 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» стосовно того, що допуск осіб до занять фізичною культурою і спортом здійснює лікар із спортивної медицини [3], фактично не можуть виконуватися. Адже, у розумінні вказаного Закону, до фізичної культури належить і фізична культура у сфері освіти – школах, вищих навчальних закладах тощо. І виходячи із відповідних положень статті 51 цього Закону, допуск до занять фізичною культурою мають здійснювати спортивні лікарі, що фізично неможливо, коли посада лікаря зі спортивної медицини запроваджується на 800 тис. чоловік

міського населення. Про сільські території мова не йде взагалі.

У зв'язку з цим, на нашу думку, потребує перегляду на концептуальному рівні система організації і функціонування фізкультурно-спортивних диспансерів в Україні та питання діяльності лікарів зі спортивної медицини. Видається за доцільне закріпити на нормативному рівні обов'язковість посади лікаря зі спортивної медицини на обласному рівні, а у разі спроможності відповідних місцевих бюджетів – ще й на рівні районних лікарень, що забезпечило б охоплення професійною медичною допомогою усіх осіб, які займаються фізичною культурою незалежно від місця проживання.

Вказані проблеми потребують свого вирішення на загальнодержавному рівні. При цьому концептуальним питанням, яке потребує першочергового вирішення, є визначення підвідомчості питань «спорту для всіх», тобто діяльності суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямованої на забезпечення рухової активності людей під час їх дозвілля для зміцнення здоров'я. З цього приводу, на нашу думку, можливими є два варіанти розвитку подій. Першим шляхом може стати передання повноважень щодо управління сферою фізичної культури та спорту Міністерству охорони здоров'я України. У свою чергу, управління справами молоді можна передати Міністерству освіти і науки, назвавши його Міністерством освіти, науки та молодіжної політики України. Такий підхід відповідав би загальнодержавній тенденції оптимізації центральних органів виконавчої влади, що, зокрема, здійснювалася у 2010 та 2014 роках [19; 20], та скороченню перевантаженого чиновницького апарату.

Іншим шляхом, який видається нам більш доцільним з позицій непереважання Міністерства охорони здоров'я повноваженнями щодо управління професійним спортом, може стати утворення у складі цього Міністерства Департаменту профілактики неінфекційних хвороб та пропаганди здорового способу життя, на якого б покладалися повноваження щодо оздоровлення громадян, у тому числі і засобами фізичної культури. Повноваження щодо управління професійним спортом, який є якісно іншим явищем у порівнянні із масовим, доцільно залишити за Міністерством молоді та спорту України. Поряд з цим вирішення питання медичного забезпечення осіб, які займаються професійним спортом, можливо пов'язувати із утворенням у складі МОЗ Департаменту спортивної медицини.

Важливим також є удосконалення механізмів координації між Міністерством охорони здоров'я та

Міністерством молоді та спорту України шляхом утворення єдиної координаційної ради з питань медичного забезпечення спортивної діяльності, положення про яку доцільно прийняти на рівні постанови Кабінету Міністрів України, визначивши там завдання, повноваження, склад координаційної ради.

Вважаємо також за доцільне поставити питання про необхідність включення до Закону України «Про фізичну культуру та спорт» окремого розділу щодо медичного забезпечення фізичної культури та спорту, оскільки законодавчого врегулювання цих питань лише на рівні статті 51 Закону України «Про фізичну культуру та спорт» видається недостатнім. Зокрема там передбачено, що спортивна медицина є складовою системи охорони здоров'я у сфері фізичної культури і спорту, та визначає стан здоров'я, фізичний розвиток та функціональний стан організму осіб, які займаються фізичною культурою і спортом, у тому числі шляхом визначення придатності (здійснення допуску) осіб до занять фізичною культурою і спортом, здійснення профілактики, діагностики, лікування захворювань та ушкоджень, пов'язаних із заняттям фізичною культурою і спортом. Зазначається, що служба спортивної медицини створюється та функціонує у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Фінансування служби спортивної медицини здійснюється відповідно до закону. Вказується також, що систематичному диспансерному огляду службою спортивної медицини підлягають особи, які займаються фізичною культурою, та спортсмени дитячо-юнацького, резервного спорту та спорту вищих досягнень, ветерани спорту. Важливо і те, що допуск осіб до занять фізичною культурою і спортом здійснює лікар із спортивної медицини. Заняття фізичною культурою і спортом здійснюються з додержанням медичних норм, встановлених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я [3]. У запропонованому розділі закону мають бути висвітлені питання, які стосуються забезпечення допуску до занять фізичною культурою і спортом у відповідності з існуючими медичними показаннями і протипоказаннями; участі медиків у вирішенні питань спортивної орієнтації та відбору; здійснення систематичного контролю за функціональним станом організму у осіб, які займаються фізичною культурою та спортом у ході тренувань і змагань; застосування методів ранньої діагностики хвороб у спортсменів, лікування, реабілітації та профілактики тощо; процедурні аспекти діяльності спортивних лікарів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Євтушенко Ю.А. Фізична культура та здоровий спосіб життя студентської молоді / Ю.А. Євтушенко, Л.В. Гордієнко // Молодь : освіта, наука, духовність : 8-ма Всеукр. наук. конф. студентів і молодих вчених : тези доп. : ч. 3 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна» ... [та ін.] – К. : Ун-т «Україна», 2011. – С. 30–31.
2. Про Національну доктрину розвитку освіти. Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/347/2002/conv>. – Заголовок з екрану.
3. Про фізичну культуру і спорт. Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994. – № 14. – Ст. 80.
4. Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 роки // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/7789>. – Заголовок з екрану.
5. Дрозд Г.А. Професіональний спорт вреден для здоровья // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.sovsport.ru/news/text-item/519229>. – Заголовок з екрану.

6. Про Положення про Міністерство молоді та спорту України. Указ Президента України від 24.07.2013 № 390/2013 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/390/2013/conv/> – Заголовок з екрану.
7. Положення про Департамент у справах молоді та спорту Харківської обласної державної адміністрації 31 травня 2013 року № 211 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/uk/article/view/id/167/>. – Заголовок з екрану.
8. Положення про Департамент охорони здоров'я Харківської обласної державної адміністрації 29 січня 2013 року № 23 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/uk/article/view/id/122>. – Заголовок з екрану.
9. Положення про Міністерство охорони здоров'я України. Указ Президента України від 13.04.2011 № 467/2011 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/467/2011>. – Заголовок з екрану.
10. Долинина М.М. Роль физического воспитания в жизни современной студенческой молодежи / М.М. Долинина, И.С. Павлюк / Развитие физической культуры и студенческого спорта : сб. науч. тр. / отв. ред. М.Б. Кожанова. – Чебоксары : Чуваш. гос. пед. ун-т, 2013. – С. 67–70. – 7 с.
11. Макарова Г.А. Спортивная медицина: Учебник. – М. : Советский спорт, 2003. – 480 с.
12. Ontario Ministry of health and long-term care // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.mhp.gov.on.ca/en/active-living/default.asp>. – Заголовок з екрану.
13. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/vws#ref-minvws>. – Заголовок з екрану.
14. The department of health // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/sports-home>. – Заголовок з екрану.
15. Положение о Министерстве здравоохранения Российской Федерации от от 19 июня 2012 г. № 608 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173732/?frame=1. – Заголовок з екрану.
16. Ministry of Health and Social Affairs // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.government.se/sb/d/2061>. – Заголовок з екрану.
17. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 роки. Розпорядження КМУ від 31 серпня 2011 р. № 828-р // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/828-2011-%D1%80/conv>. – Заголовок з екрану.
18. Про штатні нормативи та типові штати закладів охорони здоров'я. Наказ МОЗ від 23.02.2000 № 33 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20000223_33n.html. – Заголовок з екрану.
19. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010/conv>. – Заголовок з екрану.
20. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Постанова КМУ від 10.09.2014 № 442 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF/conv>. – Заголовок з екрану.