

**Журба М. А.,**  
*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## **ПРИНЦИП ДОСТУПНОСТІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РЕАЛІЗАЦІЇ**

### **PRINCIPLE OF ACCESSIBILITY OF PHYSICAL CULTURE AND SPORT: LEGAL ASPECT OF IMPLEMENTATION**

Здійснено теоретико-методологічне дослідження принципів державного управління розвитком фізичної культури і спорту на прикладі реалізації принципу доступності для такої категорії громадян, як інваліди. Охарактеризовано рівень нормативно-правового забезпечення реалізації занять фізичною культурою та спортом серед інвалідів. Проаналізовано Програму розвитку фізичної культури і спорту в Одеській області на 2014–2017 рр. та Програму соціально-економічного та культурного розвитку м. Одеси на 2016 р.

**Ключові слова:** державне управління, фізична культура і спорт, принцип доступності, інваліди.

Осуществлено теоретико-методологическое исследование принципов государственного управления развитием физической культуры и спорта на примере реализации принципа доступности для такой категории граждан, как инвалиды. Охарактеризован уровень нормативно-правового обеспечения реализации доступности занятий физической культурой и спортом среди инвалидов. Проанализированы Программа развития физической культуры и спорта в Одесской области на 2014–2017 гг. и Программа социально-экономического и культурного развития. Одессы на 2016 г.

**Ключевые слова:** государственное управление, физическая культура и спорт, принцип доступности, инвалиды.

A theoretical methodological research of the principles of the state management of the development of physical culture and sports on the example of the realization of the principle of availability for the following categories of citizens as people with disabilities. A level of normative basis for realization of accessibility of physical culture and sports among disabled people with disabilities is characterized. The Programme of the development of physical culture and sports in Odesa region in 2014–2017 and The Programme of the social economic and cultural development in Odesa in 2016 are analyzed.

**Key words:** state management, physical culture and sports, principle of availability, people with disabilities.

**Постановка проблеми.** Одним із головних завдань адміністративно-правової реформи в Україні є вироблення та становлення сучасних принципів державного управління. Слушним є твердження, що загострення кризових процесів у державі та суспільстві є закономірним наслідком кризи державного управління, вихід з якої вбачається можливим завдяки формуванню принципів розбудови демократичної, правової держави та її владних інститутів [1, с. 28]. Орієнтиром здійснюваної адміністративно-правової реформи мають стати європейські цінності, які базуються на пріоритеті прав і свобод людини та верховенстві права. Принципи організації та діяльності органів виконавчої влади є тими вихідними і керівними положеннями, які визначають, яку саме роль відіграватиме виконавча влада в житті держави: виконавчорозпорядчу, що покликана жорстко управляти всіма сферами життя суспільства, чи публічно-сервісну, що розглядатиме людину, її права, свободи та інтереси як основну соціальну цінність і тим самим визначатиме служіння людині основним пріоритетом своєї діяльності. Як слушно зауважується, не можна недооцінювати важливість принципів організації та діяльності виконавчої влади і вважати їх суто декларативними. Адже принципи є своєрідною квінтесенцією тих відносин, що встановлюються державою між нею самою та суспільством [2, с. 56].

Вкрай важливою є зміна саме принципів, оскільки критерієм ефективності застосування принципів

організації та діяльності органів виконавчої влади є передусім досягнення системності державного управління, а через неї – гармонійності й комплексності суспільного життя загалом та його окремих сфер. Тому актуальною є оптимізація державного управління розвитком фізичної культури та спорту в Україні у контексті дослідження принципів такої діяльності.

**Метою статті** є теоретико-методологічне дослідження принципів державного управління розвитком фізичної культури і спорту на прикладі реалізації принципу доступності для таких категорій громадян, як інваліди.

**Виклад основного матеріалу.** Основою нормативно-правового регулювання державного управління фізичною культурою і спортом в Україні є Конституція України, яка в ст. 49 закріплює за державою обов'язок дбати про розвиток фізичної культури і спорту, і Закон України «Про фізичну культуру і спорт» 1993 р. Протягом десяти років було розроблено і прийнято три державні програми розвитку фізичної культури і спорту в Україні: Державна програма розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 рр. (2006); Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012–2016 рр. (2011); Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. (2015). Зазначені документи визначали мету державного регулю-

вання у галузі фізичної культури і спорту, зокрема створення умов для розвитку фізичної культури і спорту. Як уявляється, відсутність єдиного концептуального нормативно-правового акта, дія якого здатна врегулювати різні аспекти спортивних правовідносин, суттєво ускладнює розвиток досліджуваної галузі.

Слід зазначити, що чинна редакція Закону України «Про фізичну культуру і спорт» не містить визначення і тлумачення наріжних принципів управлінської діяльності в галузі фізичної культури і спорту. У проекті Закону України «Про фізичну культуру і спорт» передбачається на законодавчому рівні закріпити принципи державної політики у галузі фізичної культури і спорту, до яких авторами законопроекту пропонується віднести визнання фізичної культури як важливого чинника всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя, визнання спорту як важливого чинника досягнення фізичної і духовної досконалості людини, забезпечення гуманістичної спрямованості та пріоритету загальнолюдських цінностей, справедливості, взаємної поваги та гендерної рівності, гарантування рівності прав і можливостей громадян у галузі фізичної культури і спорту, недопущення їх дискримінації та експлуатації, утвердження етичних і моральних цінностей фізичної культури і спорту, створення умов для соціального та правового захисту громадян у галузі фізичної культури і спорту, забезпечення різноманітності, високої якості та доступності фізкультурно-спортивних послуг для кожного громадянина, підтримання конкурентного середовища під час вироблення і надання фізкультурно-спортивних послуг, фінансування заходів, які здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади з фізичної культури і спорту, надання фінансової допомоги громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості, заохочення благодійної діяльності та зростання позабюджетних надходжень у галузі фізичної культури і спорту, орієнтації на сучасні міжнародні стандарти у галузі фізичної культури і спорту, поєднання вітчизняних традицій і досягнень зі світовим досвідом у цій сфері [3].

Фахівці з питань державного управління галуззю фізичної культури і спорту принцип доступності спортивних і фізкультурно-оздоровчих послуг включають до більш загального принципу – ресурсної спроможності та об'єктивної достатності, який передбачає наявність необхідного і достатнього ресурсного забезпечення діяльності галузі (матеріально-технічного, наукового, кадрового, інформаційного, фінансового, медичного). Також забезпечення динамічного, сталого розвитку галузі вимагає наявності в системі управління необхідної ресурсної спроможності для здійснення цього процесу. Важливою є також розумна об'єктивна достатність щодо розподілу ресурсів та здійснення витрат для досягнення цілей і реалізації державних програм. Реалізація цього принципу в галузі фізичної культури і спорту дає можливість досягти масовості в заняттях населенням фізичними вправами за рахунок ство-

рення доступних, недорогих в утриманні спортивних майданчиків, впровадження таких видів рухливої активності, які забезпечать досягнення належного рівня культури здоров'я населення в соціально-економічних умовах, що склались [4].

Стратегічною метою державного реформування надання фізкультурно-спортивних послуг є підвищення рівня здоров'я населення; підтримка високої працездатності людей; профілактика різних соціальних явищ; реалізація забезпечення конституційної гарантії права громадян на рівний доступ до занять фізичною культурою і спортом [5, с. 196].

Якщо звернутися до нормативно-правового забезпечення реалізації доступності занять спортом, то слід назвати основні норми, що спрямовані на втілення цього принципу. Так, ст. 4 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» до головних засад державної політики у сфері фізичної культури і спорту відносить забезпечення доступу до спортивних споруд.

З метою підвищення ефективності державного управління у галузі фізичної культури і спорту у 2013 р. відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» було затверджено Державний соціальний стандарт у галузі фізичної культури і спорту, у якому закріплено важливий принцип надання послуг із фізичної культури – доступність. Також визначено обсяги соціальних послуг державних та комунальних суб'єктів, які надаються громадянам та дітям у випадках, передбачених законодавством [6].

Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. одним із пріоритетних завдань визначила підтримку спорту інвалідів та ветеранів, забезпечення розвитку видів спорту інвалідів та видів спорту, не включених до програм Паралімпійських і Дефлімпійських ігор [7].

Слід виокремити найбільш нагальні проблеми сучасної спортивної інфраструктури: недофінансування на державному, регіональному та муніципальному рівнях галузі фізичної культури та спорту, що, у свою чергу, зумовлює високу вартість спортивних і фізкультурно-оздоровчих послуг; недосконалість нормативно-правового забезпечення розвитку фізичної культури і спорту; відсутність необхідної спортивної інфраструктури (басейнів, спортивних комплексів тощо) та сучасного обладнання у них; низький рівень інформованості населення; нестача кадрів, часто низький професіоналізм, відсутність мотивації для підвищення кваліфікації тощо.

Мабуть, найбільш актуальним питанням доступності залучення до занять спортом є для інвалідів (людей з обмеженими можливостями). У багатьох зарубіжних країнах відпрацьована система залучення інвалідів до занять фізичною культурою і спортом, яка містить у собі клініку, реабілітаційний центр, спортивні секції та клуби для інвалідів. Але найголовніше – створення умов для цих занять, їх доступність.

Слід зазначити, що в Україні відбувається зміна концептуальних підходів до розуміння інвалідності,

що передбачає перехід від медичної до соціальної моделі інвалідності. Це передбачає вдосконалення нормативно-правової бази (виявлення, усунення перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб, у тому числі стосовно доступу до об'єктів фізичного оточення, транспорту, інформації та зв'язку, а також з урахуванням індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів – до освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту тощо).

За роки незалежності в Україні створено платформу нормативно-правового регулювання у сфері фізичної культури і спорту людей з обмеженими можливостями (інвалідів), яка має відповідати міжнародним та європейським стандартам.

У відповіді України на додаткові запитання Комітету ООН з прав інвалідів щодо надання інформації про виконання завдань і заходів Державних цільових програм «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів на період до 2020 р.», «Безбар'єрна Україна на 2009–2015 рр.», які забезпечують безперешкодний доступ до транспортної та соціальної інфраструктури, всі затверджені Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України державні будівельні норми містять повний комплекс необхідних вимог щодо створення доступного та комфортного середовища життєдіяльності, адаптованого під потреби людей з обмеженими фізичними можливостями. Врахування зазначених вимог забезпечує можливість проектування об'єктів містобудування і будівництва, повністю пристосованих до особливих потреб людей з обмеженими фізичними можливостями відповідно до сучасного міжнародного рівня [8].

Після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС активно запроваджуються європейські стандарти доступного середовища життєдіяльності для інвалідів (Рекомендації СМ/Rec (2011) Комітету міністрів держав-членів Ради Європи «Про участь інвалідів у політичному та суспільному житті» та План дії Ради Європи з покращення; Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи 1592 (2003) «До повної соціальної інтеграції інвалідів» та 1854 (2009) «Доступ інвалідів до прав та їх повна та активна участь у суспільстві»; План дії Ради Європи щодо сприяння правам і повній участі інвалідів у суспільстві: покращення якості життя інвалідів у Європі, 2006–2015 рр. тощо). Так, у квітні 2015 р. було запропоновано проект Закону України «Про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови для розміщення на ринку будівельних виробів, гармонізовані з нормами законодавства Європейського Союзу», розроблений Мінрегіонів відповідно до консолідованої версії Регламенту ЄС № 05/2011 Європейського Парламенту і Ради. Законопроектом передбачено: 1) забезпечення доступності у використанні, що є однією з основних вимог до будівель і споруд (ст. 11); 2) проектування будівель та споруд з урахуванням доступності та використання особами з обмеженими фізичними можливостями та іншими маломобільними групами осіб (ст. 15). Розробники законопроекту справедливо зазначають, що його

прийняття є важливою передумовою запровадження обов'язкової перевірки будівель та споруд на відповідність вимогам доступності під час їх обстеження та паспортизації.

Мета державного регулювання у галузі фізичної культури і спорту стосовно інвалідів передбачає, зокрема, створення умов для розвитку фізичної культури і спорту, фізкультурно-оздоровчої та реабілітаційної роботи серед інвалідів; забезпечення розвитку олімпійських, паралімпійських, дефлімпійських та неолімпійських видів спорту шляхом підтримки дитячого, дитячо-юнацького, резервного спорту, спорту вищих досягнень, спорту інвалідів і спорту ветеранів; підвищення рівня нормативно-правового, кадрового, матеріально-технічного, фінансового, науково-методичного, медичного, інформаційного забезпечення; участь у міжнародній діяльності. Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. одним із пріоритетних завдань визначила підтримку спорту інвалідів та ветеранів, забезпечення розвитку видів спорту інвалідів та видів спорту, не включених до програм Паралімпійських і Дефлімпійських ігор. Передбачається, що виконання Програми дасть можливість створити умови для соціальної адаптації та реабілітації інвалідів і осіб з обмеженими фізичними можливостями [9].

Реалізація державної політики у сфері фізичної культури і спорту людей з обмеженими можливостями (інвалідів) здійснюється Міністерством молоді та спорту України, Міністерством соціальної політики спільно з Національним комітетом спорту інвалідів України та Українським центром з фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт». За часів незалежності було створено систему закладів фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт», до якої входять 25 регіональних центрів з фізичної культури і спорту інвалідів «Інваспорт», 80 їх відділень в регіональних та місцевих центрах, 24 дитячо-юнацькі спортивні школи для інвалідів і 148 фізкультурно-оздоровчих клубів [10].

Реалізація принципу доступності занять спортом інвалідами передбачає два складники цього процесу: 1) безперешкодний доступ до транспортної та соціальної інфраструктури; 2) запровадження на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідних соціальних програм, які спрощуватимуть інвалідам реалізацію їх права на заняття спортом (це насамперед фінансування цих заходів).

Безперешкодний доступ інвалідів до транспортної та соціальної інфраструктури необхідно розуміти як доступність приміщень, послуг і товарів, процедур, правил, інформації та комунікацій. Відсутність гарантії доступу завдяки засобам універсального дизайну і розумного пристосування порушує права та гідність інвалідів, а також принципи недискримінації та рівних можливостей. «Розумне пристосування» і «універсальний дизайн» повинні розумітися так, як вони визначені у ст. 2 Конвенції ООН про права інвалідів, а саме: 1) «розумне пристосування» означає внесення, коли це потрібно в конкретному випадку, необхідних модифікацій і коректив, що не стають невідповідними

або невинуватим тягарем, з метою забезпечення реалізації чи здійснення інвалідами нарівні з іншими всіх прав людини та основних свобод; 2) «універсальний дизайн» означає дизайн предметів, обстановок, програм та послуг, покликаний зробити їх максимально придатними для використання для всіх людей без необхідності адаптації чи спеціального дизайну.

Проектування доступних фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд, що забезпечують процес соціальної інтеграції інвалідів, необхідно розглядати як безперервний процес, починаючи від розробки концепції, визначення проектувальних завдань, закінчуючи етапом розробки робочої документації. Крім того, питання забезпечення доступності повинні контролюватися під час будівництва, а також у процесі управління й обслуговування споруди після введення в експлуатацію.

У 2009 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009–2015 рр. «Безбар'єрна Україна», яка передбачає упровадження обов'язкових до виконання державних будівельних норм [11].

Основним нормативним документом із зазначеного питання є державні будівельні норми ДБН В.2.2-17:2006 «Доступність будинків і споруд для маломобільних груп населення», які поширюються на проектування та будівництво (нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт) будівель і споруд житлового та громадського призначення. Крім того, протягом останніх років вимоги щодо забезпечення доступного, комфортного та безпечного середовища для маломобільних громадян включено до всіх основоположних державних будівельних норм для проектування і будівництва об'єктів житлового та громадського призначення (у тому числі житлових будинків, громадських будинків і споруд, закладів охорони здоров'я та соціального захисту населення, спортивних та фізкультурно-оздоровчих споруд, культурно-видовищних закладів, дитячих дошкільних закладів, закладів освіти, громадського харчування, підприємств торгівлі, будинків адміністративного та побутового призначення, судів, метрополітенів, висотних будинків тощо). Також слід виокремити ДСТУ Б ISO 21542:2013 «Будинки і споруди. Доступність і зручність використання побудованого життєвого середовища (ISO 21542:2011, IDT)», розроблений на основі перекладу європейського стандарту ISO 21542:2011-12 «Accessibility and usability of the built environment».

Якщо розглядати регіональний аспект управління фізичною культурою і спортом інвалідів, то звернемося до Обласної програми розвитку фізичної куль-

тури і спорту в Одеській області на 2014–2017 рр. [12]. У цьому документі виокремлено такий напрям діяльності, як організація масової фізкультурно-спортивної і реабілітаційної роботи серед соціально незахищених категорій населення, в який включено спорт інвалідів і ветеранів, спорт дітей-сиріт інвалідів, організацію масової фізкультурно-спортивної і реабілітаційної роботи серед соціально незахищених категорій населення; розвиток спорту вищих досягнень серед паралімпійських, дефлімпійських видів спорту. Координацію діяльності, пов'язаної з виконанням Програми, здійснює управління у справах фізичної культури і спорту облдержадміністрації. Контроль за ходом виконання Програми здійснює постійна комісія обласної ради з питань освіти, наукової діяльності, молодіжної політики та спорту.

На міському рівні розроблено Цільову програму надання соціальних послуг та інших видів допомоги незахищеним верствам населення міста Одеси на 2016–2017 рр. [13], яка також передбачає спрямування зусиль на поліпшення умов життєдіяльності інвалідів (лікування, навчання, працевлаштування, заняття фізичною культурою та спортом, відпочинок та спілкування з місцевими органами влади). Метою Програми проголошено популяризацію здорового способу життя, залучення громадян до систематичних занять фізичною культурою і спортом, будівництво нових сучасних спортивних баз та збереження наявних спортивних споруд. Серед найважливіших заходів передбачено проведення змагань та фізкультурно-спортивних заходів для осіб з обмеженими можливостями. Критеріями ефективності цих заходів визначено залучення більшої кількості осіб з обмеженими можливостями до систематичних занять фізичною культурою та спортом (на 250 осіб); збільшення кількості фізкультурно-спортивних заходів для осіб з обмеженими можливостями (на 5 заходів); збільшення кількості комунальних спортивних закладів з 16 одиниць до 19 одиниць; збільшення кількості вихованців комунальних спортивних закладів (до 7 тис. осіб).

Час покаже, наскільки зазначені програми були реальними, наскільки фізична культура і спорт стануть доступнішими для інвалідів.

Таким чином, з метою створення доступного середовища для занять інвалідів фізичною культурою та спортом необхідно забезпечити загальну доступність спортивних об'єктів, оснащення спортивних об'єктів спеціальним спортивним інвентарем та обладнанням; втілити фінансово-економічний складник цієї проблеми, тобто реалізацію соціальних програм на державному, регіональному та місцевому рівнях, що мають бути максимально адаптованими до фінансових можливостей інвалідів щодо оплати спортивних і фізкультурно-оздоровчих послуг.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М : Омега-Л, 2004. – 320 с.
2. Міхровська М.С. Принципи організації та діяльності органів виконавчої влади як інструмент становлення скрвісної держави / М.С. Міхровська // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 2. – С. 55–62.

3. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт». – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
4. Гасюк І.Л. Теоретичне обґрунтування принципів оптимізації державного управління розвитком фізичної культури і спорту [Електронний ресурс] / І.Л. Гасюк. – Режим доступу: [www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10gilfks.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10gilfks.pdf)
5. Рибич І. Організаційно-правові механізми управління системою надання фізкультурно-спортивних послуг у державі / І. Рибич // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Київ, 2015. – Вип. 42. – С. 191–197.
6. Державний соціальний стандарт у сфері фізичної культури і спорту : затверджено наказом Міністерства молоді та спорту України від 28 березня 2013 р. № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0559-13>
7. Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. № 1320-р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102. – Ст. 3529.
8. Відповідь України на додаткові запитання Комітету ООН з прав інвалідів [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Міністерства соціальної політики України. – Режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat\\_id=167313](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=167313)
9. Концепція Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 р. : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2015 р. № 1320-р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102. – Ст. 3529.
10. Інформація щодо діяльності системи спорту інвалідів «Інваспорт» у 2014 році [Електронний ресурс] / Міністерство молоді та спорту України. – Офіційний веб-сайт. – Режим доступу: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/17654>
11. Про затвердження плану заходів щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення на 2009–2015 роки «Безбар'єрна Україна» : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 784
12. Обласна програма розвитку фізичної культури і спорту в Одеській області на 2014–2017 рр. : затверджена рішенням обласної ради від 21 лютого 2014 р. № 1017-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://oblrada2.odessa.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3878%3A-----2014-2017-&catid=142&Itemid=185&lang=ru](http://oblrada2.odessa.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3878%3A-----2014-2017-&catid=142&Itemid=185&lang=ru)
13. Програма соціально-економічного та культурного розвитку м. Одеси на 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://omr.gov.ua/images/File/DODATKI\\_2015/ECONOMY/034640\\_17\\_11.pdf](http://omr.gov.ua/images/File/DODATKI_2015/ECONOMY/034640_17_11.pdf)