



МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

І. Л. Гасюк

кандидат наук з фізичного виховання та спорту, доцент,
докторант Хмельницького університету
управління та права

УДК 351.77+351.85:796.011.1 (477) (045)

ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ В УКРАЇНІ

Проаналізовано на основі положень теорії організацій діючу організаційну структуру державного управління фізичною культурою і спортом, визначено поняття “організаційна структура державного управління розвитком фізичної культури і спорту”.

На основе положений теории организаций, проанализирована действующая организационная структура государственного управления физической культурой и спортом, дано определение понятия “организационная структура государственного управления развитием физической культуры и спорта”.

The operating organizational structure of state administration a physical culture and sport is analyzed in the article on the basis of positions of theory of organizations, a concept “organizational structure of state administration development of physical culture and sport” is certain.

Ключові слова: організація, управління, структура, фізична культура, спорт.

Стратегічна мета системи державного управління фізичною культурою і спортом полягає в підтриманні належного рівня функціонування галузі, забезпеченні достатніх умов для її поступального розвитку на основі врахування перспективних запитів та потреб суспільства. Динамізм, зміна соціально-значущих пріоритетів щодо діяльності галузі висуває комплекс вимог до державного управління розвитком галузі фізичної культури і спорту, а зокрема до його організаційної структури. У чисельних працях [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9] теоретики та практики в галузях менеджменту, теорії організацій, державного управління сходяться на думці, що під організаційною структурою управління слід розуміти форму організації системи управління, яка в залежності від стратегічної мети, завдань, функціонального призначення конкретної системи характеризується



певною комбінаторикою окремих її управлінських ланок, і як наслідок, утворює сукупність стійких поліфункціональних зв'язків, що забезпечують тотожність системи управління самій собі, її цілісність та стійкість, адаптивність, гомеостазис у динамічних умовах функціонування під впливом різноманітних зовнішніх та внутрішніх факторів. Ефективність державного управління розвитком фізичної культури і спорту значною мірою залежить від збалансованості, оптимальності, належної функціональності, гнучкості, економності, стійкості, оперативності організаційних структур управління, що обумовлює необхідність наукового пошуку належним чином оптимізованих у відповідності з вимогами до комбінативної побудови управлінських структур.

На нашу думку, під організаційною структурою державного управління розвитком фізичної культури і спорту слід розуміти сукупність відносин між ланками апарату державного управління, організаційних зв'язків між ними, які перебувають у такій декомпозиції, яка забезпечує найоптимальнішу взаємодію і координацію між ними, спроможна забезпечити позитивну динаміку розвитку галузі та повсякденне функціонування. Аналіз наукової літератури засвідчив [1; 2; 3; 7], що набуття організаційною структурою усіх вище наведених якостей можливе лише за умови дотримання таких наріжних положень:

1. Організаційна структура має відповідати стратегічній меті та функціям, які вона покликана виконувати.

2. Мають бути чітко виокремлені керовані системи, об'єкти управління та регламентовані засоби управлінського впливу.

3. Бути забезпеченою достатнім за кількістю та професійною підготовкою кадровим корпусом, адже важко не погодитись із думкою Г. В. Атаманчука [7, с. 202] про те, що низький рівень та недостатня компетентність управлінських кадрів створює умови, за яких виникає необхідність компенсації непрофесіоналізму управлінців шляхом введення додаткових штатних одиниць, ланок управління, що призводить до ускладнення організаційної структури управління, дублювання одних і тих самих функцій, і як наслідок породжує відсутність відповідальності, неспроможність прийняття своєчасних управлінських рішень та їх практичну реалізацію.

4. Інформаційне забезпечення організаційної структури управління розвитком галузі має бути побудоване таким чином, щоб комплексно і на належному оперативному рівні забезпечити передачу інформації по взаємозворотніх каналах зв'язку від суб'єкта управління до об'єкта управління, і навпаки, про стан, динаміку, напрям, хід практичної реалізації завдань та функцій управління адекватно відображати потреби та інтереси об'єктів управління.

5. Має бути здатною до своєчасного виявлення суспільних потреб у галузі фізичної культури і спорту, подальшого їх моніторингу, бути відкритою до запитів суспільства, визначати рівень їх задоволення з метою встановлення рівня суспільної корисності від практичної реалізації управлінських функцій.

Зважаючи на завдання нашого дослідження, більш детального розгляду вимагає діюча загальна структура управління та організаційна структура державного управління фізичною культурою і спортом з метою формулювання вихідних передумов для оптимізації організаційної структури державного управління розвитком фізичної культури та спорту в Україні.

Метою нашої роботи є дослідження організаційної структури державного управління фізичною культурою та спортом.

Побудована органіграма (рис. 1) дозволяє виокремити п'ять елементів у загальній структурі управління фізичною культурою і спортом: стратегічний апекс, лінію середньої ланки, програмно-технологічну структуру, функціонально-допоміжну структуру, операційне ядро. До стратегічного апексу необхідно віднести: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту України. Слід відзначити, що за своєю функціональною природою стратегічний апекс покликаний виконувати функції стратегічного планування та управління, контролю, визначати ефективність діяльності системи в цілому. Як найвищий законодавчий орган,



Верховна Рада України здійснює правову регламентацію діяльності системи в цілому шляхом розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів, які є обов'язковими для виконання усіх без виключення суб'єктів та об'єктів управління. Безпосередньо організаційно-виконавчими функціями управління системою наділені Кабінет Міністрів та Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту України. Планування стратегічного розвитку галузі, впорядкування організаційних структур управління, здійснення прямого контролю за діяльністю відповідних ланок управлінського апарату є основними функціональними зв'язками досліджуваної системи управління.

Найбільш розгалуженою та складною впорядкованою є лінія середньої ланки, до якої необхідно віднести: управління фізичної культури і спорту при обласних державних адміністраціях, відділи фізичної культури і спорту при районних державних адміністраціях, центри фізичного здоров'я населення "Спорт для всіх", центри фізичної культури і спорту інвалідів "Інваспорт". Децентралізація влади полягає у делегуванні частини владних повноважень щодо забезпечення належного рівня функціонування галузі, її розвитку в межах територіальної компетенції, від вищих органів виконавчої влади в галузі фізичної культури і спорту до територіальних — обласних та районних. Характерним є часткове делегування владних повноважень, адже контроль та визначення ефективності діяльності відповідних територіальних управлінських структур залишається за стратегічним апексом. Також характерною ознакою є підпорядкованість менеджерів регіональної ланки (начальників управлінь, відділів) у своїй діяльності як безпосередньо відповідному міністерству, так і територіальним органам виконавчої влади, що є ознакою матричної організаційної структури управління. Аналіз функціональних зв'язків між стратегічним апексом та лінією середньої ланки свідчить, що вони характеризуються жорсткою ієрархічністю, впорядкованістю, наявністю зворотних каналів інформаційних потоків, відбувається більш глибока деталізація та спеціалізація функцій, які є більш територіально-сфокусованим виразом загального управлінського процесу.

Окремою, певною мірою незалежно функціонуючою ланкою середньої лінії управління фізичною культурою і спортом, є виконавчі органи місцевого самоврядування (місцеві комітети фізичної культури і спорту). Підпорядкування усієї функціональної діяльності відбувається у відповідності до інтересів і запитів міської громади. Відсутня жорстка централізація функціональних зв'язків із обласними та районними відділами фізичної культури і спорту при обласних та районних державних адміністраціях, а у своїй повсякденній діяльності комітети керуються переважно рішеннями місцевих рад та розпорядженнями міських голів, які стосуються сфери фізичної культури і спорту.

Структуру операційного ядра утворюють первинні колективи фізичної культури, спортивні клуби, територіальні відділення добровільних спортивних товариств, навчальні заклади, установи, організації та підприємства фізкультурно-спортивного спрямування будь-якої організаційно-правової форми та форми власності. Операційне ядро є найважливішим елементом структури управління, адже його діяльність пов'язана з виробництвом товарів та послуг фізкультурно-спортивного призначення, є тим елементом, завдяки якому існує галузь фізичної культури і спорту. До основних функцій операційного ядра необхідно віднести:

— по-перше, створення бази виробництва послуг фізкультурно-оздоровчого характеру та задоволення потреб суспільства в реалізації права на заняття фізичною культурою та спортом;

— по-друге, створення необхідних і достатніх умов для виготовлення продукту галузі відповідної якості та у необхідній кількості, що регулюється через ринковий механізм попиту та пропозиції;

— по-третє, врегулювання трансформаційних процесів виробництва фізкультурно-спортивних послуг у відповідності до запитів суспільства.

До програмно-технологічної структури, на нашу думку, необхідно віднести обласні, районні, сільські, селищні, районні в містах ради. Управління фізичною культурою і спортом програмно-технологічною структурою відбувається певною мірою опосередковано. Опосередкованість полягає в тому, що ради відповідних рівнів



розглядають і приймають цільові програми розвитку фізичної культури і спорту, окремих видів спорту на теренах відповідного адміністративно-територіального утворення. Зрозуміло, що в більшості випадків ці програми за своїм змістовим наповненням є близнюками програми, яка затверджується Кабінетом Міністрів України. Змістом другої ознаки є відсутність безпосереднього управлінського впливу на хід справ, тобто відсутня участь в операційно-оперативному процесі управління. Основною функцією програмно-технологічної структури слід вважати аналітичну діяльність відповідних комісій, яка спрямована на адаптацію, визначення подальших пріоритетних шляхів розвитку фізичної культури і спорту в швидкоплинних умовах оточуючого середовища, стандартизацію схем діяльності системи в цілому в межах територіальної компетенції рад. Функціональні зв'язки з іншими ланками управління є горизонтальними за ієрархічністю, майже відсутня централізація, а інформаційні канали зв'язку можна визначити як домінуючі.

Функціонально-допоміжну структуру створюють галузеві міністерства та служби, діяльність яких тією чи іншою мірою торкається сфери фізичної культури і спорту, а також вищі керівні органи громадських організацій — федерацій за видами спорту, добровільних спортивних товариств, національний олімпійський комітет з територіальними відділеннями. Добровільні товариства, федерації, НОК України є громадськими органами управління фізичною культурою і спортом, а їх низові структури є органічною частиною операційного ядра. Їх діяльність в управлінні справами фізичної культури і спорту носить суто дорадчий і рекомендаційний характер, а фактичне існування великою мірою залежить від фінансово-матеріальної допомоги держави. Залучення вищезначених елементів функціонально-допоміжної структури до управління фізичною культурою і спортом є реалізацією принципу демократизму державного управління галуззю.

Діяльність профільних міністерств та служб в галузі торкається обмеженого кола питань і лише у разі їх впливу на реалізацію основних функціональних завдань, тому її необхідно вважати як опосередковану. Дані елементи функціонально-допоміжної структури є замкнутими із своєю внутрішньою структурною організацією і можуть мати своє операційне ядро, працюють в галузі фізичної культури і спорту більш незалежно від стратегічного апексу. Між стратегічним апексом, лінією середньої ланки та функціонально-допоміжною структурою переважають горизонтальні функціональні зв'язки, відбувається координація роботи лише в межах функціональних інтересів її елементів.

Для більш детального розгляду діяльності окремих управлінських ланок у галузі фізичної культури і спорту нами було побудовано органіграму за критерієм функціонального спрямування управлінських впливів на підсистеми галузі фізичної культури та спорту (рис. 2.).

Керівництво процесом фізичного виховання, фізкультурно-оздоровчою та спортивною роботою в навчальних закладах здійснюється щонайменше двома міністерствами, не враховуючи галузевих вищих навчальних закладів, які підпорядковані відповідним профільним міністерствам, управліннями обласних державних адміністрацій, відділами райдержадміністрацій, комітетами фізичного виховання учнівської та студентської молоді при МОН України, обласними та районними управліннями освіти. Слід відзначити, що серед учнівсько-студентського контингенту широко проводять роботу відділи фізичної культури і спорту виконавчих органів місцевого самоврядування, особливо в частині організації та проведення змагань за видами спорту між навчальними закладами. Безпосередня зона управлінського впливу є чітко обмеженою кількістю навчальних закладів та контингентом студентів та учнів, чого не можна сказати про органи управління цією підсистемою галузі. Дублювання, перехрещення функціональних зв'язків управлінського впливу призводить до відсутності чіткого розмежування владних повноважень, значного збільшення управлінського апарату, наслідком чого є неефективне використання коштів, відсутність відповідальності за певний напрямок роботи, проведення подвійного обліку та заліку одних і тих же показників результатів роботи управліннями різного підвідомчого підпорядкування, а основним негативним явищем такого



“розпорошення” структури управління є низькі показники рівня здоров’я молоді, смертність на уроках фізичної культури, невідповідність матеріально-технічної бази вимогам щодо організації процесу фізичного виховання.

Одним із провідних напрямів роботи в галузі фізичної культури і спорту є спорт для усіх верств населення за місцем проживання та у місцях масового відпочинку громадян. Соціально-економічна важливість вищезгаданої підсистеми галузі для держави та її майбутнього навряд чи може бути применшена, адже ефективність її діяльності забезпечує відповідний рівень творчого довголіття та фізичного удосконалення індивіда, збереження генофонду нації, є мірилом розвитку фізичної культури суспільства. Управління цією підсистемою галузі здійснюється галузевим міністерством, обласними управліннями та відділами, виконавчими органами місцевого самоврядування, центрами фізичного здоров’я населення “Спорт для всіх”. У даному контексті необхідно наголосити, що склад управлінської структури з декількох державних органів, які за своїми функціями спрямовані на один і той самий об’єкт управління, не забезпечує надійного та ефективного повсякденного функціонування даної підсистеми галузі.

Слід відзначити наявність надзвичайно великої кількості управлінських зв’язків між різноманітними громадськими та державними органами влади з підсистемою олімпійського, паралімпійського, дефлімпійського, неолімпійського спорту. Керівництво спортивним рухом здійснюється відповідним департаментом Міністерства у справах сім’ї, молоді та спорту і його територіальними структурними підрозділами, комітетом фізичного виховання при міністерстві освіти і науки з територіальними відділеннями, управліннями та відділами обласних та районних державних адміністрацій, комітетами фізичної культури і спорту органів виконавчої влади місцевого самоврядування, центрами фізичної культури і спорту інвалідів, галузевими міністерствами та відомствами, а також величезною кількістю громадських органів управління — федераціями за видами спорту, національним олімпійським комітетом та його регіональними представництвами, радами добровільних спортивних товариств та інше. Таке різноманіття управляючих елементів ні в якій мірі не призводить до підвищення ефективності діяльності вищезначеної підсистеми, а створює систему подвійного обліку шляхом фіксування досягнень одного й того ж самого спортсмена різними організаціями та відомствами, так званий взаємозалік, не забезпечує чіткої визначеності щодо стандартизації та уніфікації управлінського процесу, розмежування функціональних взаємозв’язків між об’єктом та суб’єктом управління.

Функціональний та декомпозиційний аналіз внутрішньосистемної організаційної структури управління (рис. 3) вищенаведених органів державної влади в сфері фізичної культури засвідчив, що організаційний дизайн управлінських структур за функціональними зв’язками, ознаками централізації та децентралізації владних повноважень, бюрократичності або ієрархічності, характеристиками екстенсивності та інтенсивності дозволив класифікувати її побудову за лінійно-функціональною моделлю. Як відомо, однією з ознак централізації є належність права щодо прийняття управлінських рішень найвищій ланці структури — керівнику найвищого рангу, а у разі, якщо таке право делеговане керівникам відповідних відділів за функціональною ознакою, то така структура є децентралізованою. В галузі фізичної культури і спорту владні повноваження відповідних посад і відповідно право на прийняття управлінських рішень тими, хто їх обіймає, делеговано за функціональним принципом, а функція керівника органу управління щодо загальної координації та контролю за діяльністю управлінського апарату має забезпечувати ефективне виконання завдань організації в цілому. Відстежується чітка ієрархічність розташування елементів організаційної структури, низхідні функціональні зв’язки забезпечують виконання принципу підлеглості, функціонального розподілу праці та відповідну керуваність усіма ланками управління. Діяльність операційного ядра (на рівні органу управління) має забезпечуватись координацією роботи на основі чітко визначених стандартів та функцій, що по суті є ознаками сталої, зрілої професійної бюрократії, адже основними операторами в системі управління є фахово підготовлені, з належним рівнем освіти спеціалісти, які значною



мірою самостійно контролюють процес своєї праці, хоча і несуть відповідальність перед вищестоящими ланками за виконання своїх обов'язків, які передбачені відповідною посадою. Екстенсивна складова організаційної структури досліджуваних державних органів влади в сфері фізичної культури і спорту проявляється в ієрархічній декомпозиційній впорядкованості її елементів і обумовлює її предметне існування. Набуття предметної форми усталює функціональні зв'язки між її елементами та оточуючим середовищем, які в сукупності утворюють інтенсивну складову структури управління, що в свою чергу характеризується напруженістю, векторністю, силою змістоутворюючого фактору, і відповідно, в процесі діяльності змінює свою якість, яка в подальшому обумовлює зміни організаційної структури згідно законів адаптаційного управління.

Таким чином, підводячи підсумки нашого дослідження, слід відзначити, що проблемною, з точки зору оптимальності, є загальна організаційна структура державного управління фізичною культурою і спортом, яка характеризується в першу чергу відсутністю чітко визначених за спрямуванням управлінських впливів на рівень операційного ядра, суміщенням владних повноважень, що створює передумови для виникнення явищ безвідповідальності щодо прийняття та реалізації управлінських рішень в галузі фізичної культури і спорту. Державного врегулювання вимагає діяльність функціонально-допоміжної структури в частині залучення її операційних елементів до реалізації загальнодержавних програм розвитку фізичної культури і спорту, більш сталого і прозорого контролю за використанням державних коштів, матеріально-технічної бази, спрямування виділених ресурсів у відповідності до визначених програмами мети і завдань.

Подальші наукові пошуки, з метою підвищення ефективності державного управління розвитком галузі, можуть бути спрямовані на розробку та теоретичне обґрунтування моделі загальної організаційної структури державного управління галуззю.

Список використаних джерел

1. *Быкова, А.* Организационные структуры управления [Текст] / А. Быкова. — М. : ОЛМА-ПРЕСС Инвест: Институт экономических стратегий, 2003. — 160 с.
2. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади [Текст] : [навч. посіб.] / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. — Львів : Вид-во Національного університету "Львівська політехніка", 2002. — 352 с.
3. *Дульщикова, Ю. С.* Региональная политики и управление [Текст] / Ю. С. Дульщикова. — М. : Изд-во РАГС, 2001. — 257 с.
4. Методы и модели информационного менеджмента [Текст] : [учеб. пособ.] / Д. В. Александров, А. В. Костров, Р. И. Макаров, Е. Р. Хорошева ; под. ред. А. В. Кострова. — М. : Финансы и статистика, 2007. — 336 с.
5. *Мициберг, Г.* Структура в кулаке: создание эффективной организации [Текст] / Г. Мициберг / [пер. с англ.] / под ред. Ю. Н. Каптуревского. — СПб. : Питер, 2004. — 512 с.
6. *Подлесных, В. И.* Теория организации [Текст] : [учебн. для вузов] / В. И. Подлесных. — СПб. : Бизнес-пресса, 2003. — 336 с.
7. *Атаманчук, Г. В.* Теория государственного управления [Текст] : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. — [4-е изд., стер.]. — М. : Омега-Л, 2006. — 584 с.
8. *Шлеер, С.* Объектно-ориентированный анализ: моделирование мира в состояниях [Текст] : [пер. с англ.] / С. Шлеер, С. Меллор. — К. : Диалектика, 1993. — 240 с.
9. Энциклопедия государственного управления в России [Текст] : в 2 т. / под общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И. Н. Барциц. — М. : Изд-во РАГС, 2008. — Том II. — 520 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою фізичної культури та валеології
Хмельницької гуманітарно-педагогічної академії
(протокол № 3 від 5 жовтня 2010 року)*

Надійшла до редакції 25.10.2010





Рис. 1. Загальна організаційна структура державного управління фізичною культурою і спортом в Україні
(згідно із Законом України «Про фізичну культуру та спорт»)





www.univer.km.ua Університетські наукові записки, 2010, № 3 (85), с. 195-203.

Рис. 2. Організаційна структура державного управління фізичною культурою і спортом за функціональною ознакою



