



МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

І. Л. Гасюк

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

УДК 351.77+351.85.001:796.011.1(045)

ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ СКЛАДОВИХ МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ

Здійснено теоретичне обґрунтування складових моделі організаційної структури державного управління галуззю з позицій структурно-функціональних принципів оптимізації державного управління розвитком фізичної культури та спорту в Україні.

Осуществлено теоретическое обоснование составляющих модели организационной структуры государственного управления отраслью с позиций структурно-функциональных принципов оптимизации государственного управления развитием физической культуры и спорта в Украине.

In the article the theoretical ground of constituents of model of organizational structure of state administration industry is carried out from positions of structurally-functional principles of optimization of state administration development of physical culture and sport in Ukraine.

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

З моменту набуття Україною статусу незалежної, суверенної держави було прийнято та різною мірою реалізовано низку державних програм, заходів щодо розвитку і поліпшення стану фізичної культури і спорту в країні. Державна політика, пріоритетні напрями щодо розвитку галузі повністю змінювались в залежності від соціально-економічних умов, що склалися. Більшість проголошених заходів так і залишились лише виписаними на папері внаслідок низької виконавчої дисципліни, недостатності фінансових ресурсів, відсутності взаємної узгодженості в діях між державними і



громадськими органами управління сферою фізичної культури і спорту в горизонтальній і вертикальній площинах владних взаємовідносин. Як свідчить порівняльний аналіз державних програм, спостерігається неухильна тенденція до погіршення стану галузі, а реалізація державної політики і здійсненні заходи характеризуються низькою ефективністю та результативністю, що свідчить про необхідність впровадження інноваційних управлінських технологій в систему управління галуззю і в першу чергу вимагає перегляду організаційна структура державного управління фізичною культурою та спортом.

Поліаспектність наукової категорії “державне управління фізичною культурою і спортом” обумовлена надзвичайно широким колом функціональних завдань, спрямованих на підвищення ефективності діяльності галузі, забезпечення її сталого розвитку, а їх повна реалізація можлива через удосконалення механізмів державного управління галуззю. Останніми роками увага науковців [1; 2; 3; 4; 5; 6] була спрямована на висвітлення окремих положень організації фізкультурно-спортивного руху, технології управління фізичною культурою і спортом, теоретичних та методичних основ управління сферою фізичної культури і спорту, на теоретичне обґрунтування принципів оптимізації державного управління розвитком галузі, організаційно-правових засад державного управління фізичною культурою і спортом і в той же час залишається надзвичайно багато назрілих питань, які потребують теоретичного та емпіричного обґрунтування в частині підвищення ефективності державного управління галуззю в цілому і, зокрема, її окремими підсистемами.

Одним із перспективних шляхів розв’язання проблеми підвищення ефективності державного управління розвитком фізичної культури і спорту є розробка оптимальної організаційної структури суб’єкта управління галуззю.

Завданням нашого дослідження є теоретичне обґрунтування складових моделі організаційної структури державного управління галуззю на основі структурно-функціональних принципів оптимізації державного управління розвитком фізичної культури та спорту.

На рис. 1 представлена модель загальної організаційної структури державного управління фізичною культурою і спортом. До найважливіших особливостей моделі слід віднести наявність самостійного, відокремленого центрального виконавчого органу в сфері фізичної культури і спорту. Власне це є поверненням до більш ефективної організаційної структури, яка існувала в Україні до 2003 року, але на основі більш чіткого врегулювання та визначення функціональних повноважень ієрархічно-структурних управлінських елементів системи. Принциповими особливостями розробленої моделі є:

- оптимізація управлінських взаємозв’язків між структурними одиницями;
- побудова ієрархічності за територіальним (відповідні рівні) та функціональним принципами;
- чітке визначення складу операційного ядра для кожної управлінської ланки;
- оптимізація складу операційного ядра шляхом об’єднання окремих підсистем галузі та перепідпорядкування тих, які є визначальним об’єктом управлінської діяльності відповідних управлінських елементів функціонально-допоміжної структури;
- визначення горизонтальної сукупності взаємозв’язків з елементами функціонально-допоміжної та програмно-технологічної структур;
- визначення ролі та місця громадських органів управління фізичної культури і спорту в загальній системі управління;
- оптимізація кількості управлінських елементів у загальній системі управління, усунення дублювання, більш чітке розмежування повноважень та поля управлінського впливу;
- поглиблення функціональної централізації шляхом передбачення прямих зв’язків між елементами управління різних рівнів, діяльність яких спрямована на управління одними й тими ж елементами операційного ядра.

На нашу думку, побудована модель повною мірою відповідає основним структурно-



функціональним принципам оптимізації державного управління розвитком фізичної культури і спорту. Так, принцип діалектичної взаємодії явищ симетрії і асиметрії відображений у структурно-функціональній впорядкованості, однорідності, домірності, пропорційності організаційної структури управління, чіткому розмежуванню функціонального призначення відповідних відділів за певними рівнями, що у свою чергу створює умови для виявлення явищ асиметрії, тобто назрілих протиріч всередині як окремої підсистеми, так і між ними, які вимагають вирішення і відповідно забезпечують поступальний розвиток галузі, підтримання оптимального стану функціонування сфери фізичної культури і спорту в цілому, а також окремих її підсистем.

Реалізація принципу взаємодії системи процесів між суб'єктом і об'єктом управління полягає в спрямуванні управлінського впливу на чітко визначений об'єкт управління, в нашому випадку на операційне ядро, яке є основним продуцентом послуг галузі, в регулюванні ієрархічної структури інформаційних потоків як всередині структури управління, так і з споживачами даного виду інформації оптимізувати рух матеріально-технічних ресурсів, кадрових процесів, грошових потоків, можливості здійснення безпосереднього контролю та управлінського впливу на діяльність громадських органів управління фізичною культурою і спортом, інших суб'єктів господарювання в галузі, які здійснюють виробництво послуг фізкультурно-спортивного характеру.

Принцип структурно-ієрархічної побудови та розмежування владних повноважень представлений в моделі чітким розмежуванням за рівнями управлінських елементів відповідного рангу. Функціональні зв'язки передбачають делегування частини повноважень від вищестоящого елемента управління до нижчестоящого, тобто присутня децентралізація, зміст якої проявляється у фокусуванні певних владних повноважень на відповідному територіально-адміністративному рівні з одночасною централізацією висхідних функціональних зв'язків, прояв яких полягає у можливості застосування єдиних механізмів реалізації державної політики в галузі, контролю та якісної оцінки її діяльності.

Реалізація принципу критеріальності в розробленій моделі полягає в можливості чіткого визначення критеріїв ефективності діяльності системи управління та об'єкту управління. Організаційна декомпозиція структурних елементів моделі за функціональною ознакою дає можливість визначення за відповідними рівнями управління критеріїв ефективності діяльності суб'єкта управління, операційного ядра за окремими підсистемами і галузі в цілому. Визначення таких критеріїв створює передумови для розробки їх кількісних показників з подальшим узагальненням та якісною їх інтерпретацією.

Принципи інтенсифікації державного управління та випереджального стану відображення дійсності представлені в моделі закладеними потенційними можливостями мобільного та гнучкого використання, ефективного впровадження на усіх управлінських рівнях нових технологій, технічних досягнень, можливості розширення поля наукових досліджень, забезпечення належного рівня комп'ютеризації управлінського процесу. Широке впровадження новітніх управлінських технологій, інформатизація цього процесу призведе до можливості здійснення планування, прогнозування, моделювання стану розвитку операційного ядра, адаптації управлінської системи відповідно до запитів часу на основі реальних потреб суспільства в короткотривалому та довготривалому періодах у фізкультурно-оздоровчих послугах, товарах, та визначенні на цій основі перспективних напрямів розвитку галузі в цілому.

Надзвичайно важливою якістю організаційної структури управління є її керованість. Запропонована модель складається з наявності самостійного центрального виконавчого органу в галузі фізичної культури і спорту, який у своїй структурі може мати відповідні департаменти, які здійснюють безпосередню діяльність у таких підсистемах галузі: фізичне виховання, фізкультурно-оздоровча і спортивна робота в навчальних закладах; спорт для усіх верств населення за місцем проживання та у місцях масового відпочинку громадян, фізкультурно-оздоровча та реабілітаційна робота



серед інвалідів; олімпійський, паралімпійський, дефлімпійський, неолімпійський спорт. Структура департаментів — це відділи, які групуються за певними напрямками роботи з подальшим їх збереженням та відображенням на нижчих функціональних рівнях в складі обласних, місцевих, районних та районних у містах управлінь або комітетів, відділах. Впорядкована функціональна вертикаль дозволяє забезпечити надійний рівень керованості системи в цілому, забезпечити оперативний вплив на операційне ядро, швидко і якісно по каналах зворотного зв'язку отримувати інформацію про стан суб'єкта управління, здійснювати перманентний моніторинг стану виконання управлінських рішень і за необхідності вносити своєчасні корективи в управлінський процес, і як наслідок, підвищити рівень відповідальності осіб, які готують плани розвитку галузі та виконують управлінські рішення.

Ефективність функціонування даної моделі, на нашу думку, обумовлена зменшенням кількості функціональних вертикальних та горизонтальних зв'язків між окремими управлінськими елементами моделі порівняно із діючою організаційною структурою управління. Так, до безпосереднього управління державним виконавчим органом влади в сфері фізичної культури і спорту віднесено три пріоритетних напрями: фізичне виховання в освітній сфері, масовий спорт та фізкультурно-оздоровча робота з інвалідами, спорт вищих досягнень, і в системі якого знаходиться дитячо-юнацький спорт. Спортивно-масова робота серед сільського населення, як окрема підсистема галузі, на нашу думку, не вимагає виокремлення тому, що робота на селі здійснюється відповідними первинними ланками управління в сфері фізичної культури і спорту (III рівень) та підвідомчими їм елементами операційного ядра за усіма напрямками наведеними вище. Також фізкультурно-спортивна робота у виробничій сфері, мається на увазі підприємства, установи, організації, професійно-прикладна фізична підготовка у збройних силах, військових формуваннях, режимних установах, здійснюється відповідно до Закону України “Про фізичну культуру і спорт” та регулюється відомчими нормативно-правовими актами і спрямована на вирішення професійно-виробничих завдань відповідної сфери діяльності, що обумовлює необхідність державного регулювання цієї підсистеми галузі профільними відомствами та міністерствами. Також необхідно відзначити, що у вільний від здійснення професійної діяльності час працівники, службовці автоматично підпадають у сферу впливу напряму спортивно-масової роботи серед широких верств населення та за місцем відпочинку громадян (“Спорт для всіх”). Іншим чинником, що обумовлює ефективність моделі є впорядкування елементів операційного ядра в частині чіткого їх підпорядкування виконавчому державному органу влади за функціональною ознакою відповідних підсистем та напрямів роботи, які вони здійснюють. Слід відмітити, що об'єднання масової спортивної роботи та фізкультурно-оздоровчої роботи серед інвалідів в один напрямок або підсистему здійснено за головною цільовою ознакою — оздоровча робота, масовість, а не за ознакою наявності або відсутності інвалідності, адже відомо, що відсутність правового статусу інваліда не робить людину здоровою.

У розробленій моделі передбачені можливості введення на кожному рівні відповідних відділів з аналітично-прогностичної роботи, матеріально-технічного забезпечення та розвитку бази, ліцензування (як мінімум на II рівні). Важливою ознакою моделі є закріплення функції контролю виконавчим органом державної влади за дотриманням ліцензійних умов суб'єктами фізичної культури і спорту в першу чергу тих, хто здійснює свою діяльність в межах функціонально-допоміжної структури.

Модель загальної організаційної структури управління галуззю передбачає мінімальні витрати на проведення реорганізації, адже основні функції, мета, завдання щодо реалізації державної політики в галузі на відповідних ієрархічних рівнях не зазнали суттєвих змін, а зміни самої організаційної структури лише створюють позитивні умови для їх досягнення.

Характерною ознакою моделі є більш жорстка регламентація діяльності федерацій за видами спорту, фізкультурно-спортивних товариств, національних комітетів, яка полягає у цільовому спрямуванні їх на досягнення конкретних результатів у всіх підсистемах галузі, а у разі відсутності таких є передумови щодо зміни механізму їх державної



фінансово-матеріальної підтримки, проведення прямого підпорядкування спортивної бази до відповідних відділів органів державної влади в сфері фізичної культури і спорту з метою оптимізації їх діяльності та підвищення рівня контролю і відповідальності за результати такої діяльності. Водночас модель передбачає здійснення стимулювання та заохочення розвитку мережі фізкультурно-спортивних підприємств, установ, організацій, спортивних клубів шляхом встановлення прямих, а не опосередкованих зв'язків між ними та відповідними територіальними органами виконавчої влади в галузі.

Таким чином, підводячи підсумки проведеного дослідження, слід зазначити, що виведення галузі з того критичного стану, в якому вона перебуває зараз, не можливе лише зусиллями громадських органів управління в галузі фізичної культури і спорту, діяльність яких в більшості випадків неефективна, і віддзеркалює не спроможність держави здійснювати ефективне керівництво галуззю, а вбачається можливим через посилення ролі держави в цих процесах через механізм поглибленої централізації та розширення владних повноважень відповідних виконавчих органів у сфері фізичної культури і спорту.

Подальші наукові пошуки, з метою підвищення ефективності державного управління розвитком галузі, можуть бути спрямовані на розробку та теоретичне обґрунтування процесуальної моделі державного управління розвитком галузі на основі теорії прийняття рішень та оптимального управління, процесуальної моделі державного управління якістю щодо розвитку галузі.

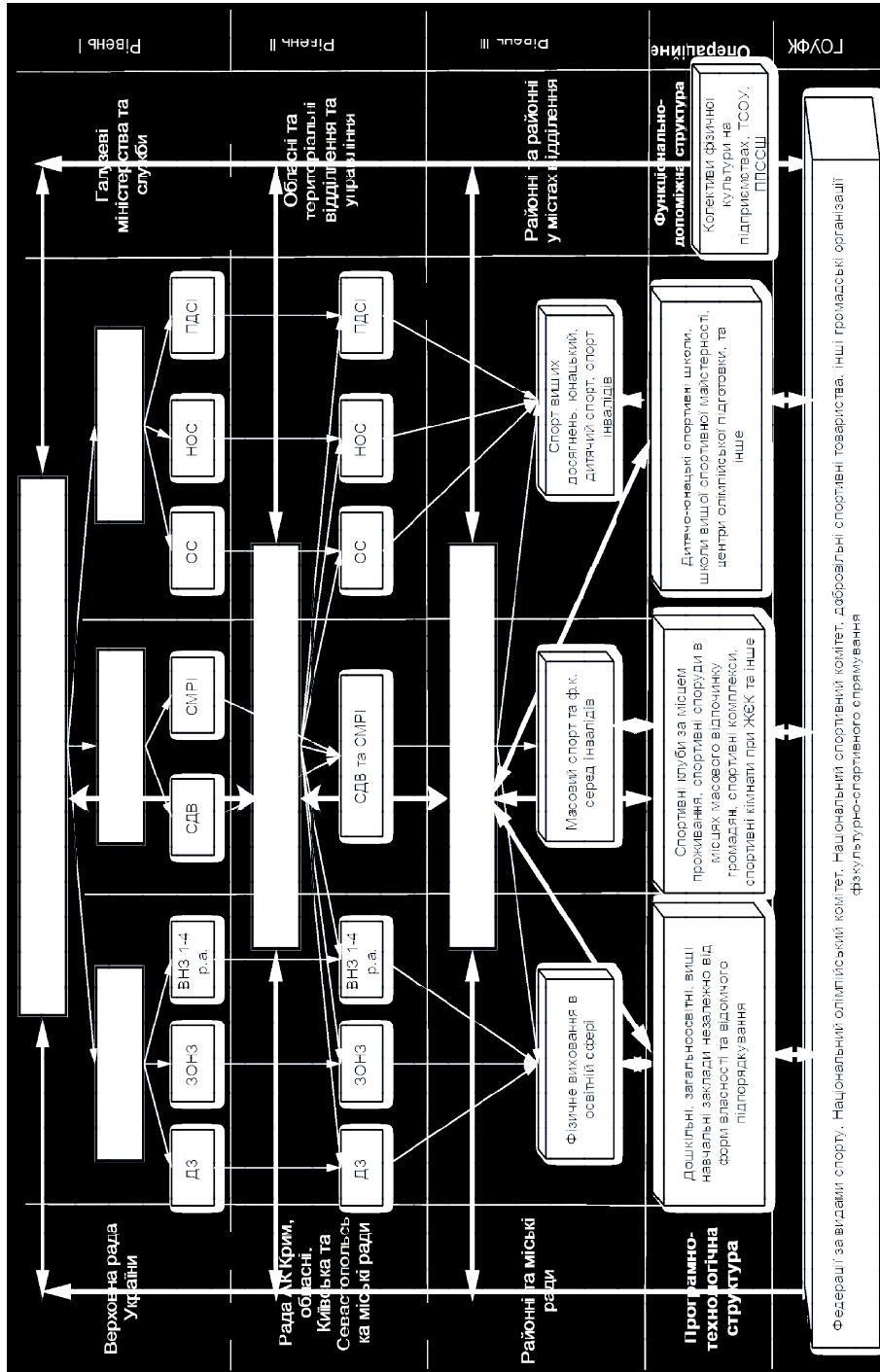
Список використаних джерел

1. *Гасюк, І. Л.* Організаційно-правові засади державного управління фізичною культурою й спортом: сучасний стан і тенденції розвитку [Текст] / І. Л. Гасюк // Університетські наукові записки. — 2009. — № 2. — С. 297–304.
2. *Гасюк, І. Л.* Сучасний стан і тенденції вдосконалення нормативно-правових основ фізичної культури і спорту в Україні [Текст] / І. Л. Гасюк // Університетські наукові записки. — 2009. — № 3. — С. 243–256.
3. *Гасюк, І. Л.* Теоретичне обґрунтування принципів оптимізації державного управління розвитком фізичної культури і спорту [Електронний ресурс] / І. Л. Гасюк // Публічне адміністрування: теорія та практика. — 2010. — № 1 (3) — Режим доступу до журн. : www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2010_1/10gilfks.pdf.
4. *Куделко, В. Е.* Організація і технологія управління фізичною культурою та спортом у системі районного територіально-адміністративного утворення [Текст] : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. наук з фіз. виховання і спорту : спец. 24.00.02 / В. Е. Куделко ; Харк. держ. акад. фіз. культури. — Х., 2005. — 20 с.
5. *Вацеба, О.* Суть і зміст організаційних основ фізкультурно-спортивного руху в теорії фізичної культури [Текст] / О. Вацеба, А. Кухтій // Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання і спорту. — 2003. — № 15. — С. 91–86.
6. *Олійник, М. О.* Теоретичні і методичні основи управління фізичною культурою і спортом в Україні [Текст] : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. наук з фіз. виховання і спорту : спец. 24.00.02 / М. О. Олійник ; Нац. ун-т фіз. виховання і спорту України. — К., 2000. — 18 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





Примітки: ДЗ — дошкільні заклади; ЗОНЗ — загальноосвітні навчальні заклади; ВНЗ — вищі навчальні заклади 1-4 рівнів акредитації; СДВ — спорт для всіх; СМРІ — спортивно-масова робота серед інвалідів; ОС — олімпійський спорт; НОС — не олімпійський спорт; ПДС — паралімпійський, дефлімпійський спорт інвалідів; ГОУФК — громадські органи управління фізичною культурою та спортом.

Рис. 1. Модель загальної організації державного управління фізичною культурою та спортом в Україні