

Тематична рубрика: механізми публічного управління

УДК 351:796/799

**ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ
КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ**
**PUBLIC-MANAGEMENT RELATIONS IN THE FIELD OF
PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN UKRAINE**

Ткаленко Н.В.

д.е.н., професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій Чернігівського національного технологічного університету

Михайловська О.В.

к.е.н., доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій Чернігівського національного технологічного університету

Воронко А.О.

аспірант Чернігівського національного технологічного університету

У статті вирішується питання формування ефективних публічно-управлінських відносин у сфері фізичної культури та спорту в Україні. Досліджуються теоретичні надбання, які стосуються управління, державного управління та публічного управління, а також різниця між даними науковими категоріями та спільні риси між ними. Розкрито основні теоретичні підходи, що стосуються публічно-управлінських відносин й схарактеризовано їх особливості та взаємозв'язки у сфері фізичної культури та спорту України. Представлена узагальнена модель процесу управління та основні умови виникнення публічно-управлінських відносин між суб'єктами публічного управління. Охарактеризована взаємодія між рівнями в системі організації управління суспільством та основні складові публічного управління. Розглянуто структуру органів державного управління та

місцевого самоврядування у сфері фізичного виховання і спорту в Україні. Зазначається, що основний управлінський вплив у сфері фізичної культури та спорту здійснює Міністерство молоді та спорту України. Наведено структуру апарату Міністерства молоді та спорту України, структуру Комітету Верховної Ради України з питань молоді та спорту України, схарактеризовано рівень обласної державної адміністрації, обласної та міської рад, рівень громадських організацій у визначеній сфері на прикладі Чернігівської області. Проведено аналіз інформації, що міститься на офіційних вебсайтах всіх вищезгаданих органів управління. Визначено позитивні зрушення в їх управлінській діяльності та акцентовано увагу на певних негативних моментах. Наголошено на важливій ролі організацій громадянського суспільства в даній сфері. Визнано, що управління в зазначеній сфері покликане активізувати взаємодію держави й суспільства в напрямі забезпечення якості та динамічного розвитку з урахуванням всіх інтересів суспільства. Зазначено про відсутність єдиного механізму забезпечення ефективної взаємодії у процесі публічно-управлінських відносин у сфері фізичної культури та спорту в нашій державі.

Ключові слова: управління, публічне управління, система управління, процес управління, структура управління, публічно-управлінські відносини

This article addresses the issue of forming effective public administration relations in the field of physical culture and sports in Ukraine. Theoretical achievements concerning management, public administration and public management as well as the difference between these scientific categories and common features between them are studied. The basic theoretical approaches concerning public administrative relations are revealed and their features and interrelations in the field of physical culture and sports of Ukraine are characterized. The generalized model of the management process and the basic conditions of occurrence of public administrative relations between subjects of public management are presented. The interaction between the levels in the system

of organization of society management and the main components of public administration are characterized. The structure of public administration and local self-government bodies in the field of physical education and sports in Ukraine is considered. It is noted that the main managerial influence in the field of physical culture and sports is exercised by the Ministry of Youth and Sports of Ukraine. The structure of the staff of the Ministry of Youth and Sports of Ukraine, the structure of the Verkhovna Rada Committee on Youth and Sports of Ukraine, the level of regional state administration, regional and city councils, the level of public organizations in a particular field in the example of Chernihiv region. An analysis of the information contained on the official websites of all the above-mentioned authorities has been carried out. Positive changes in their management activities have been identified and certain negative characteristics have been emphasized. The important role of civil society organizations in this area is emphasized. It is recognized that management in this area is designed to ensure the interaction of state and society in the direction of quality assurance and dynamic development, taking into account all the interests of society. It is noted that there is no single mechanism for ensuring effective interaction in the process of public administration relations in the field of physical culture and sports in our country.

Keywords: management, public administration, management system, management process, management structure, public- management relations

Постановка проблеми у загальному вигляді. Різноманітні зміни, що відбуваються в сучасному середовищі нашої держави зумовлюють необхідність оновлення всіх сфер життя в Україні. Зазначене має слугувати стартовою точкою в подальшому реформуванні системи державного управління, що спрямоване на забезпечення високого рівня демократичних відносин між владою та громадянськістю. Своєю чергою забезпечити необхідні кінцеві результати може лише керований процес, тому на сучасному етапі трансформаційних змін в публічній сфері управління має вирішальне

значення, а публічно-управлінські відносини потребують детального дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні публікується багато наукових праць у яких дослідники намагаються розмежувати різні поняття, що стосуються управлінської сфери. У розвиток теорії управління величезний внесок зробили М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі М.Чендлер, І.Адізес, Г.Форд, Ф.Тейлор, Г.Емерсон, А.Файоль, Т.Парсонс, Г.Атаманчук, В.Авер'янов, В.Баштанник, Н.Нижник та інші відомі вчені. Питанням управління у сфері фізичної культури і спорту приділяли увагу Т.Бондар, А. Починкин, І.Приходько, В.Мудрик, В.Гузар, М.Олійник, В.Куделко, В.Савченко та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Після дослідження наявних публікацій, слід відзначити, що переважна більшість з них стосуються теоретичних надбань. Специфічні ознаки дослідження публічно-управлінських відносин у сфері фізичної культури та спорту в Україні має лише не велика кількість публікацій, однак вони не завжди актуальні стосовно змін, що відбуваються в даній галузі.

Мета статті. Метою даної статті є розкриття основних теоретичних підходів, що стосуються публічно-управлінських відносин, характеристика їх особливостей та взаємозв'язків у сфері фізичної культури та спорту України.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що управління супроводжує всі сфери колективної діяльності людей, присутнє в усіх галузях і відбиває загальний стан розвитку суспільства. З цим пов'язують і різне трактування понять, які позначають дане складне явище. Слід відзначити, що в різних аспектах «управління» трактується по-різному, оскільки воно є предметом досліджень багатьох наук. У відповідній літературі науковці виділяють технічний, біологічний та соціальний види управління. Соціальним управлінням називається управління, яке здійснюється у людському суспільстві, а управління, що здійснюється з

метою реалізації публічних (загальних) інтересів називається публічним управлінням, що, своєю чергою, формує публічно-управлінські відносини.

У публікації [1] чітко відзначено, що поняття «управління» охоплює й «адміністрування», і «державне управління», і «публічне управління», а це дозволяє констатувати, що метою даних категорій має бути розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління, направлених на забезпечення громадян, рівень якого буде відповідати світовим стандартам.

Розмежування управлінської й політичної діяльності держави пов'язують з В.Вільсоном. Зокрема науковець під управлінською діяльністю держави розумів "управління людськими й фінансовими ресурсами у найбільш ефективний, економічний і продуктивний спосіб" [2].

У демократичному суспільстві "влада виступає засобом управління". Управлінська діяльність держави зводиться до "здійснення державного управління у вигляді свідомого, цільового впливу управління на розвиток державних процесів" [3].

На думку О.М. Федорчука в основу управлінської діяльності покладається вимога законності, оскільки відповідно до вимог статті 19 Конституції України – "Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України" [4].

Автори погоджуються з думкою провідних науковців, які одноставні в тому, що управління – цілеспрямована взаємодія суб'єкта та об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання управлінських функцій, але підкреслюють, що найважливішим компонентом системи управління й системоутворюючим чинником виступають люди [5]. Процес управління у загальному вигляді може бути представлений моделлю, що наведена на Рисунку 1.

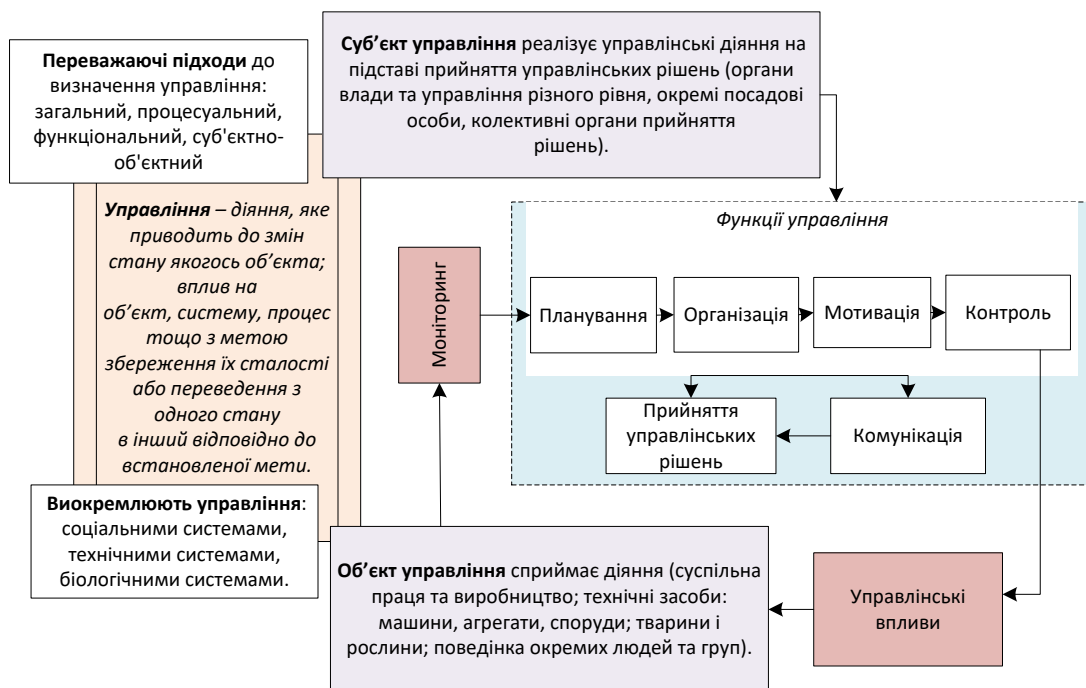


Рисунок 1 – Узагальнена модель процесу управління

Побудовано авторами на основі [5; 6]

У статті «Публічне управління: сутність і визначення» автор І.В. Аль-Атті зауважив, що «в українському законодавстві не закріплено поняття «публічне управління», а застосований в іноземній науковій літературі термін «public» (публічний) в Україні досить часто автоматично підміняється терміном «державний» («state»). Проте «публічне управління» як модель управління справами суспільства має інше сутнісне наповнення». Також доречною є думка автора статті про те, що «суттєві відмінності між поняттями «публічне управління» та «державне управління» сьогодні в Україні ще не стали явними», а набути все більшої «публічності», можна шляхом залучення широких верств населення, громадян, громадських, самоврядних організацій тощо до процесу управління. Тобто «публічне управління» є поєднанням державного управління (у вузькому розумінні) і громадського самоврядування [7]. Відзначимо, що саме за вищенаведених умов і виникають публічно-управлінські відносини між суб'єктами публічного управління (Рисунок 2).

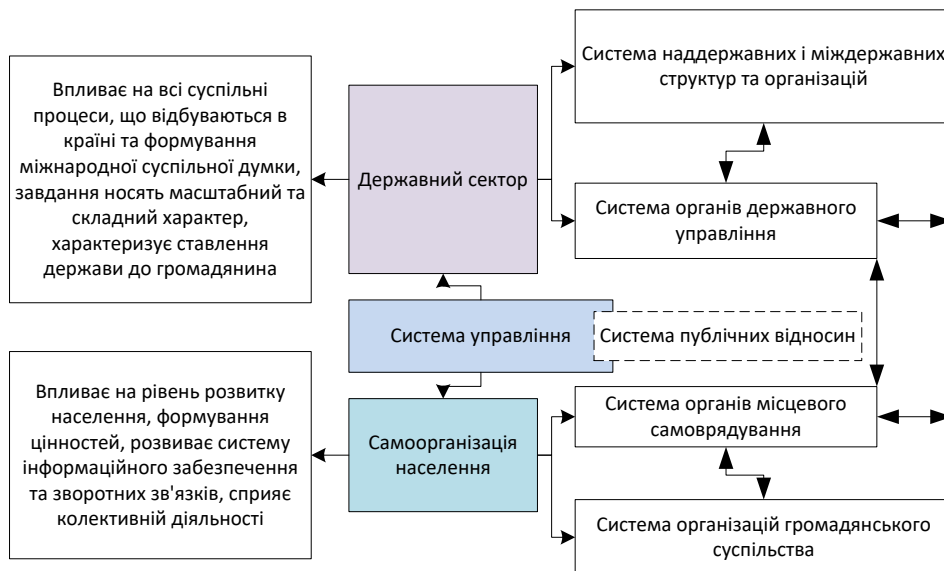


Рисунок 2 – Міжрівнева взаємодія в системі організації управління суспільством

Побудовано авторами на основі [6]

Як зазначає Баштанник В. «Складність управління складовими системи державно-управлінської діяльності обумовлюється їх змістовими характеристиками, великою кількістю, зміною соціального середовища, впливами зовнішніх факторів, постійною динамікою розвитку сфери управлінських процесів у суспільстві» [8]. Зазначене набуває ще більшої актуальності в умовах реформування та інших викликів у нашій державі.

Слід констатувати, що створення й підтримка зв'язків і відносин у системі є одним із важливих завдань управління незалежно від того, на якому рівні воно здійснюється. Особливо складними у цьому випадку є зв'язки в публічному управлінні, що мають регулювати суспільну діяльність в державі.

Також відзначимо, що у кожній системі присутні внутрішня взаємодія (відносини між елементами окремої системи у процесі управлінської діяльності) та зовнішня (відносини між системами), що відбувається між елементами (процесами, станами, передумовами до їх виникнення, механізмами, методами, ресурсами та способами забезпечення державно-управлінської діяльності; а також між самими структурними елементами

(підсистемами, окремими складовими елементами), а процес публічно-управлінської взаємодії має бути спрямований на визначений результат [9].

Основними складовими публічного управління визнані наступні: 1) державне управління (суб'єкт – держава в особі сформованих нею структур (державних органів); 2) місцеве самоврядування (суб'єкти – недержавні структури, які сформовані територіальними громадами (органи місцевого самоврядування); 3) громадське управління (суб'єкти діють від власного імені та для розв'язання питань, що визначені статутом).

В. І. Жигір відзначає «Управління можна розглядати у статистиці – як структуру і в динаміці – як процес. Структура – це система органів управління, котрі також мають свою внутрішню структуру. Процес управління – це функціонування органів і працівників управління. Головний сенс управлінської діяльності полягає в отриманні нової якості керованого процесу» [10].

Далі розглянемо структуру органів державного управління у сфері фізичного виховання і спорту. В цілому управління в зазначеній сфері покликане забезпечити взаємодію держави і суспільства в напрямі забезпечення якості та динамічного розвитку з урахуванням інтересів суспільства.

У своїх роботах Савченко В.Г. відзначає «Сфері фізичної культури і спорту кожної з адміністративно-територіальних одиниць притаманна своя система управління, структура якої залежить від означеного рівня – первинного, середнього або вищого, а елементами є органи, що відповідають їм, які здійснюють управління на цих рівнях.». Посилаючись на статтю 5 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» автор констатує, що «державне управління фізичною культурою і спортом здійснюється центральним органом виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту за сприяння відповідно інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому центральний орган виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту взаємодіє з центральними органами виконавчої

влади, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері фізичної культури і спорту» [11].

Відтак основний управлінський вплив у сфері фізичної культури та спорту здійснює Міністерство молоді та спорту України. Діяльність Міністерства регулюється Положенням про Міністерство молоді та спорту України (детальніше за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2014-%D0%BF/paran8#n8>) згідно з яким основними завданнями Міністерства молоді та спорту є забезпечення формування та реалізація державної політики у молодіжній сфері, сферах фізичної культури і спорту, національно-патріотичного виховання, участь у формуванні та реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності. Слід відзначити, що на офіційному сайті Міністерства (<http://dsmsu.gov.ua/index/ua/>) міститься детальна інформація щодо його діяльності. При Міністерстві на громадських засадах працюють радники. Міністерство складається з департаментів, відділів та секторів. Також у складі Міністерства працює Громадська рада, яка складається з громадських організацій та спілок (детальна інформація розміщена за посиланням <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/48356>). Міністерство молоді та спорту України є центральним органом державної виконавчої влади спеціальної компетенції. Його діяльність спрямовує та координує Кабінет Міністрів України. Міністерство забезпечує формування та реалізує державну політику у молодіжній сфері, сфері фізичної культури і спорту, несе відповідальність за їх розвиток. У межах своєї компетенції Міністерство організовує виконання актів законодавства України та здійснює систематичний контроль за їх виконанням. Загальну структуру управління Міністерства представлено на рисунку 3.

До позитивних моментів також віднесемо те, що Міністерство активно розвиває співробітництво з європейськими партнерами (детальна інформація за посиланням <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/category/339>), а саме:

1. Участь України у програмах ЄС «Молодь в дії» та "Еразмус+"

2. Співпраця з ЄС в рамках ініціативи "Східне Партнерство"
3. Співпраця з ЄС у сфері фізичної культури і спорту
4. Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС
5. Співробітництво в галузі молодіжної політики на 2016-2020 роки між Радою Європи та Міністерством молоді та спорту України
6. Співпраця з ЮНЕСКО у сферах фізичного виховання, спорту та молодіжної політики тощо.

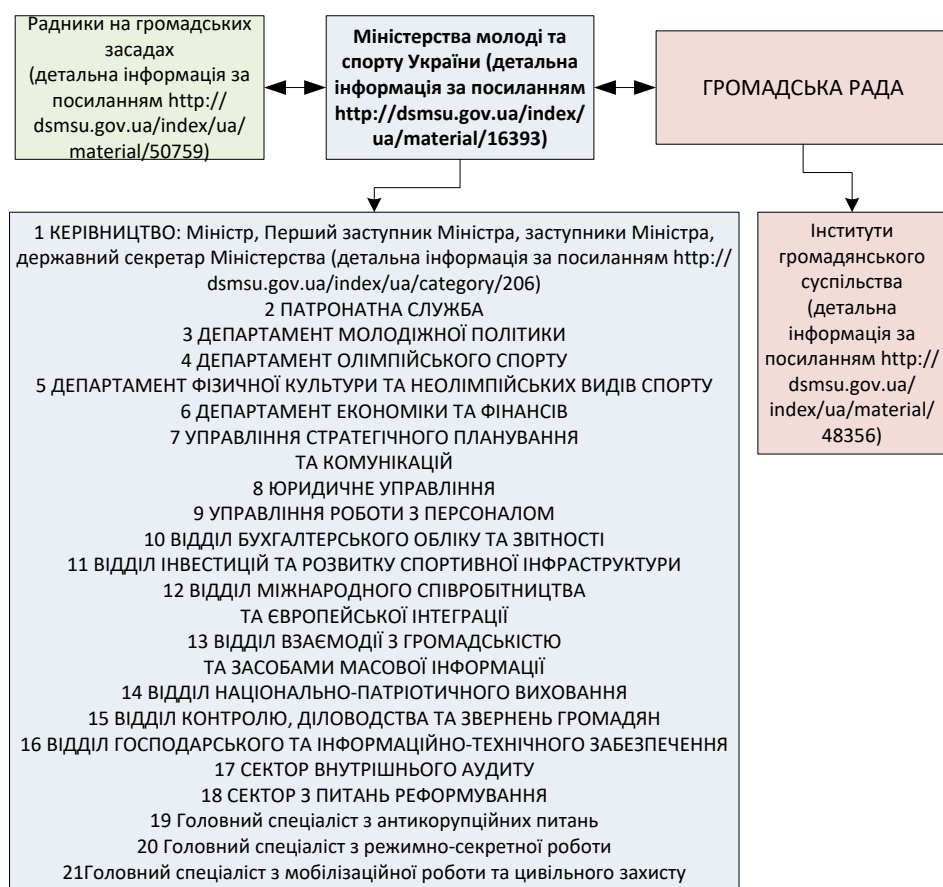


Рисунок 3 – Структура апарату Міністерства молоді та спорту України

Побудовано авторами за даними офіційного сайту Міністерства молоді та спорту України [12]

У ракурсі даного дослідження наведемо структуру Комітету Верховної Ради України з питань молоді та спорту (Рисунок 4). Даний комітет вивчає проблеми у визначеній сфері, бере участь у розробці рішень Верховної Ради України, ініціює законопроекти та здійснює експертизу законопроектів.

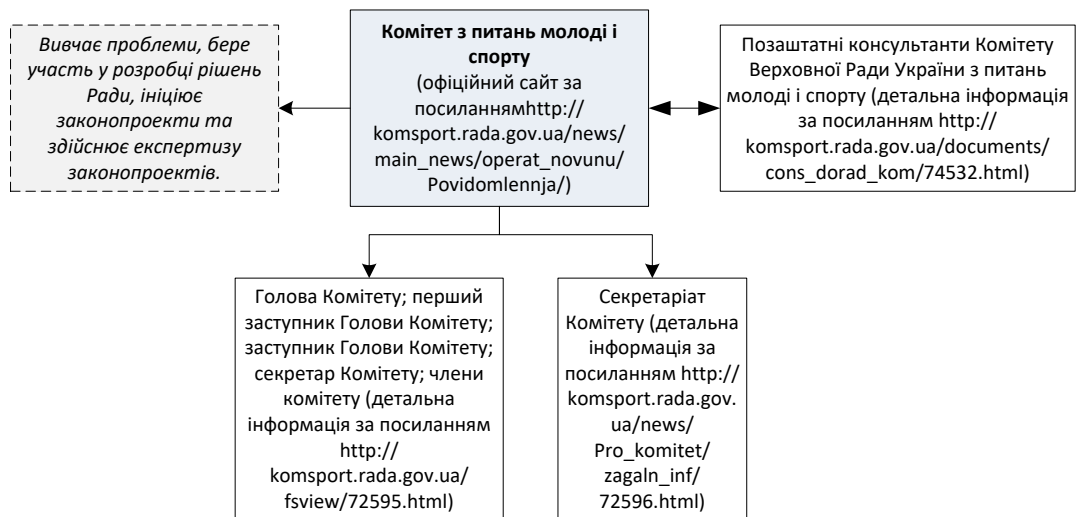


Рисунок 4 – Структура Комітету Верховної Ради України з питань молоді і спорту України

Побудовано авторами за даними офіційного сайту Комітету Верховної Ради України з питань молоді і спорту [13]

В умовах необхідності розвитку суспільства сучасної України необхідно вирішується проблема активізації фізкультурно-оздоровчої діяльності населення. Тому спеціальною Постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 року «Про утворення центрів фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» було організовано мережу обласних, міських та районних центрів. Очолює систему Центрів – Всеукраїнський центр фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх», який належить до групи державних органів спеціальної компетенції. <https://sportforall.gov.ua/>

На рівні державної адміністрації на прикладі Чернігівської області структура Департаменту сім'ї, молоді та спорту складається з сектору фінансового забезпечення та наступних управлінь: 1) Управління у справах сім'ї та молоді (до складу входить відділ з питань молоді та організації оздоровлення дітей та відділ з питань сім'ї та гендерної політики); 2) Управління з питань фізичної культури та спорту (до складу входять відділ спортивної та фізкультурно-масової роботи та відділ організаційної та кадрової роботи).

Слід відзначити, що на рівні обласних рад діють постійні комісії з питань сім'ї, молоді, спорту та туризму, на рівні міських рад функціонує

Управління у справах сім'ї, молоді та спорту, що складається з відділу у справах сім'ї та молоді й відділу по фізичній культурі та спорту), а також діє постійна комісія з питань освіти, медицини, соціального захисту, культури, молодіжної політики та спорту.

На офіційному вебсайті Чернігівської міської ради (детальна інформація за посиланням <http://old.chernigiv-rada.gov.ua/misto/sport>) детально схарактеризовано сучасний стан у сфері фізичної культури та неолімпійських видів спорту.

Подальші дослідження за даним напрямом мають бути спрямовані на пошук шляхів щодо розширення спів діяльності на різних рівнях управління (національний, регіональний) та у напрямі міжнародної співпраці з обов'язковим залученням всіх зацікавлених осіб не лише у процесі прийняття рішень, а й несення відповідальності за наслідки цих рішень.

Як зазначалося вище, вагому роль у процесі публічно-управлінської взаємодії відіграють неурядові громадські організації. На офіційному сайті міста Чернігова (детальна інформація за посиланням http://chernigiv.osp-ua.info/ch-2_fl-grom_org.html) наведено перелік усіх наявних громадських організацій. Основні категорії, які стосуються дослідження наступні: 1) робота з дітьми, соціальний захист дітей – 9 організацій; 2) військово-патріотичне, спортивне виховання – 49 організацій. Варто відзначити про відсутність інформаційних сайтів більшості організацій у даних категоріях, що спричиняє неналежне залучення громадськості до взаємодії у даному напрямі. Також, необхідно розвивати ефективну взаємодію громадськості та організацій громадянського суспільства у напрямі залучення кожного громадянина до процесу формування демократичної держави.

Висновки. Отже, публічно-управлінські відносини, що формуються в Україні в умовах сьогодення є вимогою часу. Система таких відносин має сприяти розвитку демократії на території нашої держави. Сфера фізичної культури та спорту не є виключенням. Обов'язковою умовою переходу до демократичних відносин є залучення у процес управління всіх зацікавлених

сторін: державного сектору, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства. На жаль на сьогодні відсутній єдиний механізм забезпечення такої взаємодії. Також спостерігається певна відірваність у процесі публічно-управлінської взаємодії на різних рівнях.

Подальші дослідження мають стосуватися глибшого аналізу проблем, що стосуються публічно-управлінських відносин у сфері фізичної культури та спорту, виявлення основних негативних факторів впливу на даний процес та розробку дієвих шляхів їх подолання.

Література

1. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування / О.В. Михайловська, Н.В. Філіпова Л.С. Ладонько, Н.В. Ткаленко // Науковий часопис «Університетські наукові записки». 2016. №2 (58). С. 241-253

2. Классики теории государственного управления: Американская школа \ Под ред. Дж.Шафритца, А.Хайда. М.: Издательство Московского университета, 2003. 800 с.

3. Нижник Н. Р., Олуйко В. М. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. Л. : Вид-во Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2002. 352 с.

4. Федорчук О. М. Управлінська діяльність як об'єкт контролю в державі // Часопис Національного університету «Острозька академія». Сер.: Право, 2010. № 1. С. 2–11.

5. Державне управління : підручник : у 2 т. / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]. Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011.

7. Аль-Атті І. В. Публічне управління: сутність і визначення // Аспекти публічного управління, 2018. Т. 6, № 8. С. 35-41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_8_6. (дата звернення 12.09.2019)

8. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.

9. Акімов О. О. Соціально-психологічний складник у системогенезі професійної діяльності державних службовців // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2018. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2018_2_14. (дата звернення 15.10.2019)

10. Жигір В. І. Особливості управлінської діяльності менеджера освіти // Науковий вісник Донбасу. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvd_2013_1_14. (дата звернення 13.10.2019)

11. Савченко В. Г. Управління у сфері фізичної культури і спорту на рівні адміністративно-територіальних одиниць: традиції і новації / В. Г. Савченко, А. Ю. Сергеев // Слобожанський науково-спортивний вісник. Харків : ХДАФК, 2016. № 1(51). С. 76–80. doi:10.15391/snsv.2016-1.014

12. Офіційний вебсайт Міністерства молоді та спорту України. URL: <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/> (дата звернення 14.09.2019)

13 Офіційний вебсайт Комітету Верховної Ради України з питань молоді і спорту України. URL: <http://komsport.rada.gov.ua/fsview/72595.html> (дата звернення 14.09.2019)