

**ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ
ІМЕНІ ІВАНА БОБЕРСЬКОГО
ФАКУЛЬТЕТ ТУРИЗМУ
КАФЕДРА ЕКОНОМІКИ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ**



Криштанович С. В.

Лекція 1

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

з навчальної дисципліни

**„ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОБСЛУГОВУВАННЯ І
СПОРТУ”**

для студентів спеціальності 241 „Готельно-ресторанна справа”

рівня освіти – магістр

“ЗАТВЕРДЖЕНО”

на засіданні кафедри економіки,

менеджменту

“31” серпня 2020 року № 1

Зав.каф _____ Н. Ф. Павленчик

© Криштанович С. В.

Державне управління як суспільне явище

План

1. Управління як суспільне явище
2. Держава як суб'єкт управління суспільними процесами
3. Сутність, зміст та специфіка державного управління
4. Системні аспекти державного управління
5. Державний устрій як основа організації державного управління
6. **Основні теорії державного та регіонального управління (самостійна робота)**

1. Управління як суспільне явище

Управління – це цілеспрямований вплив, необхідний для узгодженої спільної діяльності людей.

Управління є необхідною функцією суспільного життя, однією з основних передумов суспільного розвитку. Його метою є організація спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпечення координації і взаємодії між ними, а його суттю – здійснення керуючого впливу на певні об'єкти.

Філософська наука трактує управління як функцію організованих систем, що забезпечує збереження їх структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію їх програм, досягнення їх мети. Управління притаманне лише складним соціальним і несоціальним динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності, що діє у даному середовищі, до оптимізації функціонування системи.

Тобто, **управління** – це структура й функції з упорядкування, збереження та цілеспрямованого розвитку системи. Це унормовуючий процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її у новий.

Управління як суспільне явище – це свідомо діяльність, свідоме регулювання (впорядкування) суспільних відносин.

Як об'єктивна реальність управління є явищем універсальним, оскільки має місце у всіх суспільствах, країнах, у всіх сферах суспільної життєдіяльності людей, організаціях, у всі часи людської цивілізації.

Для розкриття змісту управління використовуються суб'єктно-об'єктний, загальний, функціональний, процесуальний підходи.

В ракурсі *суб'єктно-об'єктного підходу управління* розглядається як: цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом в системі управління, що виступає елементом організації процесу досягнення мети та вирішення завдань.

За *загальним підходом управління* це: організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика управління організаціями; наука і мистецтво; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використанням ресурсів для досягнення бажаного результату; механізм, що забезпечує узгодження інтересів усіх елементів управлінської системи.

В контексті *функціонального підходу управління* розглядається через призму реалізації таких функцій як: цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, мотивація, контроль; цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності в процесі виробництва.

Процесуальний підхід передбачає розгляд управління як: процесу діяльності, прийняття і реалізації управлінських рішень; процесу або форми діяльності, яка передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; особистий вплив керівника на поведінку інших для досягнення тієї чи іншої мети (тобто пошук відповідних управлінських рішень, їх реалізація і контроль ефективності).

Управління є цілеспрямованим, організуючим і регулюючим впливом людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (в формах самоуправління), так і через спеціально створені структури (державу, громадські об'єднання, партії, спілки, асоціації, фірми тощо).

2. Держава як суб'єкт управління суспільними процесами

Суспільне управління пов'язане з таким суспільним інститутом як «держава». Основні ознаки, що характеризують державу та її управлінську взаємодію із суспільством.

1. Держава розглядається як юридичний взаємозв'язок людей, які мешкають на певній території. Вона належить всім її громадянам, а не тим, хто в той або інший момент очолює її органи влади. Тим самим держава не ототожнюється з державною владою і її апаратом.

2. Держава є формою суспільства, за допомогою якої воно стає впорядкованим, сталим, і, як наслідок, розвивається. Цим обумовлюється те, що держава має спиратися на всі форми власності та обслуговувати всі соціальні прошки населення.

3. Держава має керуватися правовими нормами сама та запроваджувати принципи справедливості, гуманізму, правди і порядку.

4. Держава є механізмом віддзеркалення та забезпечення спільних для всіх, інтегрованих потреб, інтересів і цілей життєдіяльності людей, які мають єдине громадянство

5. Більшість країн, що вступили або вступають на шлях інформаційного розвитку суспільства стикаються з проблемами, що вирішуються за наявності високого рівня розвитку державного управління. Держава, застосовуючи управлінські механізми, прагне забезпечувати їх взаємодію в інтересах як суспільства загалом, так і окремої людини.

6. Держава через власні механізми та апарат забезпечує здійснення своїх конституційно визначених завдань і функцій.

7. Держава виступає як система представлення спільноти людей на світовій арені у взаємостосунках з іншими країнами та народами.

За найбільш поширеним визначенням **держав**а – це універсальна суспільно-політична організація, яка володіє публічною владою і спеціалізованим апаратом управління соціальними процесами в межах певної

території, на яку поширюється її суверенітет. Держава є системою інститутів влади і управління, що підтримують стабільність суспільства та інституціональних перетворень і беруть участь в їх здійсненні.

Суспільні функції держави, які притаманні їй на сучасному етапі і на реалізацію яких спрямована система державного управління:

1) політична (забезпечення цілісності того суспільства, формою якого вона виступає);

2) соціальна (забезпечення прав і свобод кожного громадянина);

3) економічна (створення організаційно-правових умов ефективної економічної діяльності суспільства);

4) екологічна (створення нормативно-правових умов захисту та безпеки довкілля);

5) зовнішня (зміцнення співробітництва з іншими державами, сприяння розвитку міждержавних структур).

Реалізація суспільних функцій держави забезпечується через вироблення і реалізацію **державно-управлінських механізмів**.

Механізми державного управління (МДУ) – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей.

Комплексний механізм державного управління може складатися із таких видів механізмів:

– економічного (МДУ банківською, грошово-валютною, інвестиційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

– мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високо-ефективної роботи);

– організаційного (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

- політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики);
- правового (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови ВРУ, укази президента, постанови і розпорядження КМУ, а також методичні рекомендації та інструкції тощо).

3. Сутність, зміст та специфіка державного управління

Розвиток суспільства відбувається під впливом соціального управління. **Соціальне управління** – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, удосконалення та розвитку. Воно складається з таких двох типів управління як *саморегулювання суспільства і державного управління*.

Враховуючи природу і специфіку суб`єктів управління, розмежовують такі види управління як: державне управління (суб`єкт управлінського впливу – держава), суспільне управління (суб`єкт управлінського впливу – суспільство та його структури), менеджмент (суб`єкт управлінського діяння – підприємець, власник).

Враховуючи, що державне управління фактично означає управління справами суспільства з метою досягнення юридично визнаних цілей, а також, підсумовуючи наведені особливості *державного управління, можна окреслити наступні його ознаки:*

- державне управління – це соціальне, політичне явище, вид суспільної діяльності, пов'язаної зі здійсненням державної влади в демократичній країні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову ;

- державне управління пов'язане з реалізацією цілей і функцій держави, що впливають з її Конституцію. Йому притаманні політичний (або телеологічний) та адміністративний аспекти. Перший з них полягає в цілепокладанні, другий – в цілездійсненні.

- державне управління має процесуальний характер, що охоплює процеси цілевизначення, цілепокладання та цілездійснення;

– державне управління – це систематично здійснюваний цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави;

– цілі та функції державного управління адекватні цілям, завданням і функціям держави, сформованим політичною системою з урахуванням соціально-економічного та політичного стану держави;

– цілі державного управління формуються політичною системою та реалізуються механізмом держави;

– органи державної влади як суб'єкти державного управління діють в межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями;

– виконавчо-розпорядчу діяльність з реалізації зазначених цілей в основному здійснює державний апарат і органи місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень;

– державний апарат формується на підставі законодавчих актів за дорученням держави.

Наведені ознаки дозволяють дати таке визначення категорії “державне управління”:

Державне управління – цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених в Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією.

Специфічними рисами державного управління, які дозволяють краще зрозуміти його зміст та розкрити сутність, є наступні:

– по-перше, державне управління завжди є певною організуючою діяльністю, в результаті якої виникають конкретні, управлінські за своїм змістом відносини;

– по-друге, необхідною умовою виникнення управлінських відносин є наявність суб'єкта управління органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи посадової особи, які наділені владними повноваженнями із здійснення державного управління;

– по-третє, тип відносин, які виникають між суб'єктом та об'єктами державного управління, є завжди державно-владним, причому державно-владними повноваженнями наділена завжди одна сторона – суб'єкт управління, а на долю об'єктів управління залишається виконання наказів, розпоряджень і інших нормативних документів, що поступають від суб'єкта;

– по-четверте, організуюча діяльність державно-владного типу полягає у виконанні та розпорядництві щодо вимог законів, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві;

– по-п'яте, державне управління здійснюється у правовому полі чинного законодавства, а отже, у випадку порушення останнього, наступає юридична відповідальність;

– по-шосте, жоден орган державної влади не визначає самостійно основні цілі свого існування і діяльності. Ці цілі встановлюються для органу “ззовні”, зазвичай правовими приписами, виданими органами вищого організаційно-правового статусу. Тому орган не може “відмовитись” від досягнення поставлених перед ним цілей, тоді як, індивід сам визначає мету своєї діяльності і при відповідних обставинах може відмовитись від її досягнення;

– по-сьоме, діяльність органів державної влади передбачає можливість забезпечити підлеглих шляхом застосування державного примусу;

– по-восьме, державному управлінню притаманна організаційна єдність при одночасному охопленні великої кількості специфічних проблем;

– по-дев'яте, “продукція” органу державної влади носить особливий характер, що обумовлює складність визначення продуктивності та ефективності

його роботи. Так, важко визначити цінність такого “виробництва”, як підготовка статті, відповіді на звернення громадян тощо. Якщо для приватного сектора прибуток є основним мірилом успіху, то орган державної влади за відсутності мотиву прибутку не має чіткого вичерпного мірила чи стандарту, за яким можна судити про результати його діяльності;

– по-десяте, державні процеси вимагають прозорості та більшої відкритості при ухваленні рішень і припускають істотніше втручання й увагу з боку громадськості, тоді як процеси ухвалення рішень у приватному управлінні менш відкриті для зовнішнього впливу.

4. Системні аспекти державного управління

У відповідності до *системного підходу*, *система* – це певна множина взаємопов’язаних елементів, що утворюють єдність і цілісність, володіють інтегруючими властивостями і закономірностями. Системність виступає властивістю державного управління та основною передумовою його дієвості через забезпечення належної узгодженості, координації, субординації, цілеспрямованості, раціональності його елементів.

Державне управління відноситься до виду соціальних систем, а відтак при його розгляді слід враховувати властивості, притаманні останнім.

До важливих *властивостей систем* належать:

– цілісність, яка означає, що виступаючи елементом соціальної реальності, система сама внутрішньо представлена елементами (суб’єктом і об’єктом управління), зв’язки і взаємодії між якими впорядковані і формалізовані;

– адаптивність – здатність системи адаптуватись до вимог і запитів зовнішнього середовища;

– структурність, яка полягає у взаємодії елементів по вертикалі;

– здатність до самоуправління, самоорганізації. Врахування даних властивостей при формуванні управлінських механізмів виступає важливою передумовою забезпечення ефективності системи державного управління.

Система державного управління може бути представлена як єдність таких складових:

– організація і функціонування ***суб'єкта управління*** – держави в особі органів державної влади;

– ***об'єкти управління*** – суспільство в цілому та його компоненти, які підлягають під управлінський вплив держави, сприймають його і беруть участь у формуванні механізмів управління;

– структура взаємозв'язків управлінської системи з суспільною системою – керованими об'єктами.

Виходячи з суспільно-політичної природи державного управління, його систему можна представити у вигляді наступної логічної схеми: рівень розвитку суспільної системи – цілі – функції – структура – процес – принципи.

5. Державний устрій як основа організації державного управління

Визначальним фактором побудови організаційної структури державного управління виступає державний устрій.

Форма державного устрою – це спосіб територіально – політичної організації держави.

Основними формами державного устрою є унітарна держава, федеративна держава (федерація), конфедерація.

Унітарна держава – єдина централізована держава, не розділена на самоврядні одиниці. Як форма державного устрою вона характеризується такими ознаками: єдина територія (існує адміністративний поділ, але адміністративні одиниці не мають політичної самостійності, хоча деяким може бути наданий статус автономії (самоврядування) – національної, територіальної, культурної); єдина конституція, що діє на всій території країни без будь-яких обмежень; єдина система вищих органів державної влади – глава держави, парламент, уряд, судові органи, юрисдикція яких поширюється на всю територію країни; єдина система права і судова система, (у тому числі – єдине громадянство); єдиний державний бюджет, фінансова, податкова та інші

системи; усі зовнішні міждержавні відносини здійснюють центральні органи, що офіційно представляють країну на міжнародній арені.

Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. При цьому централізм проявляється в різній мірі і в різних формах, аж до призначення центральними органами своїх представників для управління адміністративно-територіальними одиницями взамін виборчих органів влади. У той же час у більшості сучасних демократичних держав є виборчі органи місцевого самоврядування, яким держава делегує виконання частини своїх функцій: збір місцевих податків, благоустрій, будівництво, забезпечення освіти, охорони здоров'я тощо.

Федеративна держава – союзна держава, яка складається з відносно самостійних з політичного та юридичного поглядів державних утворень як членів федерації. Федеративна держава характеризується такими ознаками: має федеративно-територіальний поділ (територія складається з територій членів федерації; суб'єкти федерації можуть мати свій адміністративно-територіальний поділ); суб'єкти федерації володіють відносною юридичною, політичною, економічною самостійністю; суб'єкти федерації не володіють суверенітетом в повному обсязі і, як правило, не мають права на односторонній вихід з федерації; суб'єкти федерації можуть мати власні конституції, положення яких не суперечать конституції федерації; суб'єкти федерації мають своє законодавство, мають право видавати законодавчі та інші нормативні акти (вони мають юридичну силу на території цього суб'єкту федерації, на відміну від федеральних законодавчих актів, що мають юридичну силу на території всієї федерації); суб'єкти федерації мають свої системи органів законодавчої, виконавчої та судової влади (по відношенню до федеральних систем вони є відповідними підсистемами; порядок їх організації, процедури й межі юрисдикції визначаються федеральною конституцією).

Конфедерація (лат. *confœderatio*) – політичний союз, кожний член якого зберігає незалежність. Форма державного або соціального устрою. Держава-

конфедерація має власні органи державної влади та управління, але водночас створює спеціальні органи для координації діяльності в певних, чітко визначених сферах (насамперед військовій, рідше зовнішньополітичній, економічній та інших сферах). Члени конфедерації зберігають свій державний суверенітет, незалежну систему органів влади, своє законодавство і передають в компетенцію Союзу лише рішення обмеженої кількості питань – найчастіше в області оборони, зовнішньої політики. Рішення щодо загальних для союзних держав питань не обов'язково діють на території кожної, що входить в конфедерацію.

Рекомендована література

1. Криштанович С. Державне управління розвитком гірських територій Західного регіону України / С. Криштанович // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. — Вип. 25. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — С. 293—297.
2. Криштанович С. В. Державне управління створенням туристичних кластерів в Україні / Криштанович Світлана Володимирівна // Наука України. Перспективи та потенціал : зб. матеріалів VI Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22-23 лютого 2013 р.). - Запоріжжя, 2013. - С. 57-59.
3. Криштанович С. В. Державне управління в сфері обслуговування : опорний конспект лекцій / Криштанович С. В. – Львів, 2018. – 51 с.
4. Криштанович М. Ф. Механізми державного управління щодо організація системи забезпечення політичної безпеки держави [Електронний ресурс] / М. Ф. Криштанович, С. В. Криштанович // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : електр. наук. зб. ХНТУ. – Херсон, 2020. – № 1. – Режим доступу: <http://el-zbirn-du.at.ua/DOI:https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.15>
5. Павленчик Н. Ф. Управлінські аспекти готельно-ресторанного бізнесу / Павленчик Н. Ф. // Проблеми та перспективи розвитку економіки України в умовах глобалізації : матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. - Львів, 2017. - С. 143-145.
6. Паска М. Особливості підготовки фахівців для сфери обслуговування зі спеціальності „Готельно-ресторанна справа” / М. Паска // Сучасні тенденції розвитку індустрії гостинності : зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. – Львів : ЛДУФК імені Івана Боберського, 2020. – С. 391–393.

7. Паска М. Формування професійних компетентностей магістрів спеціальності 241 „Готельно-ресторанна справа” / Марія Паска // Маркетинг ХХІ століття: виклики змін : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 25-річчю заснування кафедри маркетингу і комерційної діяльності ХДУТ / редкол. О. Черевко. – Харків, 2020. – С. 263–265.