

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



Криштанович С. В.

**Лекція 2
МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
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.

Методологія державного управління

План

1. Принципи державного управління.
2. Цілі державного управління, їх юридичне та ресурсне забезпечення.
3. Функції державного управління.
4. Методи державного управління.
5. Організаційні структури державного управління.
- 6. Структура державного управління в провідних країнах світу**
- 7. Моделі державного управління (самостійна робота).**

1. Принципи державного управління

Принципи державного управління – це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтується його організація і здійснення, і які можуть бути сформульовані в певні правила. Розрізняють такі три групи принципів державного управління: загальносистемні, структурні та спеціалізовані (табл.1.1.).

Таблиця 1.1.

Принципи державного управління

Групи принципів державного управління	Принципи державного управління
1. Загальносистемні принципи	об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації
2. Структурні принципи	структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні принципи
3. Спеціалізовані принципи	принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення державного управління; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень

Поняття «good governance» (належне управління) набуло використання у діяльності таких міжнародних інституцій як Світовий банк, ОЕСР, ЄС, ООН, які виробили набір базових цінностей хорошого управління, що дістали загальносвітове визнання. *Дані цінності представлені такими двома групами:*

1) цінності політичного характеру – демократія; верховенство права; права людини;

2) цінності соціально-економічного характеру – ефективність; результативність; чутливість до суспільних потреб.

Наведені базові цінності трансформувались у систему принципів забезпечення хорошого управління:

– повага до прав людини – захист і підтримка громадських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав людини, а також фундаментальних свобод;

– верховенство права – справедливість і неупереджене виконання законів;

– участь – широка участь громадян у прийнятті рішень прямо або через легітимні посередницькі інститути на основі свободи слова і об'єднань;

– відкритість і прозорість – забезпечення громадянам доступу до інформації про управлінські процеси та інститути, достатньої для розуміння та спостереження;

– чутливість – чутливість інститутів і процесів управління до потреб і прагнень людей, намагання служити всім заінтересованим сторонам;

– орієнтація на згоду – спрямованість на досягнення широкої згоди щодо спільних інтересів сторін та якщо можливо, щодо політик і процедур;

– рівність – надання всім громадянам можливостей покращувати або підтримувати свій добробут;

– недискримінація – відсутність у суспільстві будь-яких форм дискримінації;

– ефективність і результативність - одержання результатів, що забезпечують досягнення поставлених цілей, при найкращому використанні ресурсів;

- підзвітність – підзвітність осіб, які приймають рішення, перед громадськістю та заінтересованими інституціями;
- стратегічне бачення - наявність у національних лідерів та громадськості довгострокової стратегії суспільного розвитку та розуміння шляхів її реалізації з урахуванням умов певної країни.

2. Цілі державного управління, їх юридичне та ресурсне забезпечення

Вибір, формування, обґрунтування цілей – вихідний пункт виду державного управління. Постановка цілей управління дуже важлива, так як саме цілі обумовлюють формування певного механізму управління, зміст, принципи, стиль управлінської діяльності, вибір методів, технологій управління, набір і розстановку управлінських кадрів і т. д.

Об'єктивно цілі державного управління народжуються і мають народжуватись «знизу» – іти від потреб, запитів та інтересів суспільства.

Цілі – це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивної реальності.

Класифікація цілей державного управління:

1. За значимістю:

- основні;
- конкретизовані (допоміжні).

2. За суттю і змістом:

- суспільно-політичні, що охоплюють комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;
- соціальні, які відображають вплив суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;
- духовні, пов'язані в одному аспекті із сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в другому – з підключенням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей;

– економічні, які характеризують і утверджують економічні відносини, що забезпечують матеріальну основу реалізації суспільно-політичних і інших цілей.

3. За функціональною ознакою:

– виробничі, що полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення вищеназваних цілей і сприяють їх реалізації;

– організаційні, які спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах державного управління – побудову відповідних функціональних і організаційних структур;

– діяльнісні, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами механізму держави та державного апарату;

– інформаційні, що забезпечують процеси визначення цілі, її реалізації та оцінки необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією;

– роз'яснюючі, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей державного управління.

4. За критерієм масштабності:

– стратегічні, пов'язані з якістю суспільства, його збереженням і перетворенням;

– тактичні, що фіксують великі блоки дій по досягненню стратегічних цілей;

– оперативні, які визначають щоденні й конкретні дії із досягнення стратегічних і тактичних цілей.

5. За обсягом:

– загальні (для всього державного управління);

– часткові (для окремих його підсистем, ланок конкретних компонентів).

6. За результатами:

– кінцеві;

– проміжні.

7. За часом:

- віддалені;
- близькі;
- безпосередні.

8. За складністю:

- складні;
- прості.

Цілі державного управління, як правило, проголошуються і фіксуються в спеціальних державно-управлінських рішеннях – конституції, спеціальних законах, стратегіях розвитку країни, концепціях і програмах діяльності уряду тощо.

Побудова «дерева» цілей дозволяє сформувати структуру цілей державного управління, розмістити їх в строгій логічній послідовності, прослідкувати взаємозв'язки і взаємозалежності між цілями різного змісту, їх логіку при досягненні основної цілі.

Цілі державного управління, які представлені в певному «дереві», повинні відповідати таким вимогам:

- бути об'єктивно обумовленими й обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей;

- бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів і інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;

- бути науково обґрунтованими, тобто підкріплені відповідними науковими дослідженнями, прогнозами економічного, соціального та духовного розвитку суспільства;

- бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні і оперативні, загальні й часткові, головні і забезпечуючі, кінцеві і проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо;

- бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі.

Юридичне забезпечення державного управління визначене сучасною нормативно-правовою базою: Конституцією України, Законодавством України про державний устрій, державну службу, державне управління, регіональне управління.

Ресурсне забезпечення державного управління передбачає наявність ресурсів на макро- і мікрорівні; наявність ресурсів для функціонування і реалізації цілей держави і окремого державного органу. Система ресурсного забезпечення державного управління включає: матеріальні, фінансові і людські ресурси, ресурси права, ресурс організації як функції упорядкування, інноваційно-інтелектуальний ресурс, організаційно-функціональні ресурси, інформаційно-технологічні ресурси, соціальні і моральні норми.

3. Функції державного управління

Похідною, вторинною категорією по відношенню до цілей і завдань державного управління є функції; якщо цілі зорієнтовані на кінцевий результат функціонування державно-управлінської системи, то функції – на процес досягнення цілей.

Розрізняють поняття «функції державного управління» і управлінські функції органів державної влади.

Функції державного управління – це специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісні управляючі впливи держави. Вони тісно пов'язані із суспільними функціями держави і відображають способи здійснення останніх. *Якщо суспільні функції держави розкривають її суспільну природу й роль, то функції державного управління показують, як, якими способами, у процесі яких взаємозв'язків із суспільством вона їх здійснює.*

Управлінські функції органів державної влади – це юридично виражені управляючі впливи окремих органів державної влади, які вони мають право і зобов'язані здійснювати по відношенню до певних об'єктів управління або компонентів певних структур. Обсяг управлінської функції обумовлений

місцем державного органу в структурі управляючої системи й окреслює його межі в управлінні суспільними процесами.

Види функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади.

1. За ступенем функціонального навантаження розрізняють головні і допоміжні функції державного управління.

До головних функцій державного управління належать: політико-адміністративні; соціальні; культурно-освітні.

Допоміжні функції: формування і використання кадрового потенціалу органів державної влади; організацію діяльності суб'єктів управління; технічне забезпечення управлінської діяльності органів влади; фінансове та юридичне забезпечення функціонування владних структур; організацію діловодства, контролю та аудиту, інформаційного забезпечення та зв'язків з громадськістю органів державної влади.

2. За критерієм змісту, характером і обсягом впливу функції державного управління поділяються на загальні й специфічні.

Загальними є: інформаційне забезпечення здійснення державно-управлінської діяльності; прогнозування; планування; організація; керівництво - встановлення правил, нормативів, напрямів діяльності та окремих дій органів державної влади, керованих об'єктів; координація; розпорядництво; облік; контроль; аналіз.

Специфічні функції управління відображають особливий зміст окремих впливів, обумовлений різноманітністю багатьох взаємодіючих в управлінні компонентів. Вони реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління і визначаються запитами керованих об'єктів.

3. Залежно від спрямованості й сфери впливу виділяють внутрішні й зовнішні функції управління.

Внутрішні функції державного управління уособлюють управління всередині державної управлінської системи – державного апарату й обумовлені

багаторівневою і різнокомпонентною побудовою держави як суб'єкта управління.

Зовнішні функції державного управління характеризують процес безпосереднього впливу органів державної влади на об'єкти управління. Система зовнішніх функцій управління визначається, з одного боку, вертикальною й горизонтальною побудовою організаційної структури механізму держави та державного апарату, а з іншого – цілями, особливостями змісту діяльності різних об'єктів управління.

4. Методи державного управління.

Під методами розуміються засоби досягнення поставлених цілей. **Метод управління** - це спосіб, прийом впливу суб'єкта на поведінку об'єкта управління для досягнення поставленої мети. *Головна мета такого впливу* активізація діяльності працівників для досягнення цілей організації шляхом різнобічної мотивації їх інтересів і потреб. Наявність прогресивних методів та їх вміле використання є передумовою ефективності державного управління.

Методи державного управління - складна система способів і прийомів, які якісно розрізняються між собою.

Адміністративні методи (інша назва організаційно-розпорядчі) зорієнтовані на такі мотиви поведінки, як усвідомлена необхідність дисципліни праці, почуття обов'язку, відповідальності, прагнення людини працювати у певній організації, розуміння можливості адміністративного покарання тощо. *Цим методам притаманний прямий характер впливу:* будь-який регламентуючий чи адміністративний акт підлягає обов'язковому виконанню. Адміністративні методи повинні відповідати правовим нормам, що діють на певному рівні управління, а також актам вищестоящих органів управління.

Економічні методи носять непрямий характер управлінського впливу: не можна розраховувати на автоматичну дію цих методів, досить важко визначити їх вплив на кінцевий результат.

Деякі дослідники додають до названих груп ще **соціальні чи соціально-психологічні методи управління**. Ці методи, в свою чергу, ґрунтуються на використанні соціального механізму, що діє в колективі (соціальні потреби, система взаємовідносин у колективі, неформальні групи).

Крім вищезазначених факторів, формування і застосування методів державного управління залежить від ситуації, місця і часу, компетентності керівника, його психологічної чутливості, педагогічного такту та інтуїції. Тому, залежно від цих та інших складових, обґрунтованими *класифікаційними критеріями сучасних методів державного управління вважаються*:

➤ За змістом їх розглядають з позицій відображення вимог законів управління, специфіки управлінських відносин, принципів управління, об'єктивних закономірностей, у розкритті яких реалізується метод. За цим підходом можна визначити такі групи методів: *організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, правові, соціально-психологічні*.

➤ За спрямованістю впливу методи управління розглядаються залежно від джерела (чи рівня) керівного впливу та за об'єктом управління. Відповідно розрізняють три групи методів: *орієнтовані на загальнодержавний рівень; різноманітні структури (галузі, регіони, установи, організації тощо); окремих працівників*.

➤ За організаційними формами методи управління реалізуються у різних видах:

- тип впливу (акт, норма);
- спосіб здійснення впливу (одноособовий, колективний, колегіальний);
- часова характеристика впливу (разові та періодичні, тактичні та стратегічні, довготермінові та короткотермінові).

➤ За характером розрізняють *прямий чи непрямий управлінський вплив*. **Прямий вплив** (постановка завдання, наказ, розпорядження тощо) передбачає його конкретний результат. **Непрямий** - створення сукупності умов для досягнення кінцевих результатів.

➤ За механізмом впливу на людину, її свідомість і поведінку можна виділити такі методи: переконання, примус.

Для систематизації методів за стадіями управлінської діяльності правомірно розрізняти такі етапи:

- 1) збір і обробка управлінської інформації;
- 2) вироблення управлінського рішення;
- 3) виконання управлінського рішення;
- 4) контроль (нагляд), перевірка виконання рішення.

5. Організаційні структури державного управління.

Функції державного управління в сукупності й взаємодії одна з одною утворюють складну, багаторівневу функціональну структуру державного управління.

Функціональна структура державного управління є сукупністю функцій державного управління й управлінських функцій органів державної влади у їх взаємодії. Ця структура забезпечує управлінський взаємозв'язок держави як суб'єкта управління із суспільною системою та внутрішню динамічність її як системи, що управляє.

Кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінських функцій цих органів, розподілених по "вертикалі" та "горизонталі".

На характер і конфігурацію функціональної структури державного управління впливає багато чинників, а саме: сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави, в тому числі соціальна спрямованість держави; стан розвитку громадянського суспільства; форма державного устрою; форма управління; рівень розвитку місцевого самоврядування; рівень самоуправління об'єктів управління; рівень централізації й децентралізації.

Відправна роль в забезпеченні оптимальності функціональної структури державного управління відводиться функціонально-структурному аналізу, який дозволяє:

- окреслити набір функцій, які державний орган уповноважений здійснювати;
- встановити, які структурні підрозділи реалізують ці функції;
- визначити, наскільки функціональні і структурні підрозділи відповідають один одному;
- виявити і виключити дублювання функцій в різних органах, невідповідність функціям внутрішньої організаційно-структурної будови державного органу, запропонувати методика організації змін.

Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, обумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і затрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримку життєздатності самого суб'єкта управління.

Формування організаційної структури державного управління базується на функціональній структурі, залежить від сукупності управлінських функцій, які повинні бути реалізовані владними структурами на різних рівнях державно-управлінської системи.

Системним елементом організаційної структури виступає орган державної влади, пов'язаний з формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів. Він є єдиною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею її цілей і функцій. *Кожен орган державної влади як структурний елемент* – складова цілого і в той же час відносно самостійна, автономна, організаційно-оформлена інституція з чітко визначеною компетенцією, закріпленою правовим актом.

Другим елементом, що формує організаційну структуру, є організаційні зв'язки між суб'єктами управління.

Види зв'язків в організаційній структурі державного управління:

- субординаційні (упорядкування зверху вниз, від керуючого до керованого);
- реординаційні (знизу вверх, від керованого до керуючого);
- координаційні (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть знаходитись на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

Основні вимоги побудови організаційної структури державного управління: прагнення до забезпечення мінімальної кількості рівнів в ієрархічній структурі управління; спрощення організаційної структури управління; забезпечення гнучкості організаційних структур управління; досягнення оптимального поєднання централізації і децентралізації управлінських функцій; виключення дублювання функцій в організаційних структурах управління, запобігання ситуації, коли відповідальність за виконання однієї функції покладена на декілька владних структур.

В організаційних структурах державного управління виділяють такі типи структур: лінійна; функціональна; лінійно-функціональна/штабна; програмно-цільова; проектна; матрична; мережева.

Лінійна основа створює структуру, за якою переважає вертикальна підлеглість органів державної влади – ієрархічна піраміда.

Для лінійної організаційної структури управління характерні: єдність і чіткість розпорядництва; узгодженість дій виконавців; простота управління; чітко виражена відповідальність; оперативність у прийнятті рішень; особиста відповідальність керівника за кінцевий результат діяльності свого підрозділу.

Функціональна основа передбачає формування органів державної влади, пристосованих спеціально до виконання конкретних функцій управління. Перевагами даної основи побудови організаційної структури є: висока компетентність спеціалістів, що відповідають за здійснення конкретних функцій; звільнення лінійних управлінців від вирішення деяких спеціальних завдань; стандартизація, формалізація і програмування явищ та процесів;

виключення дублювання і паралелізму у виконанні управлінських функцій; зменшення потреби у спеціалістах широкого профілю.

Лінійно-функціональна основа забезпечує поєднання переваг лінійної та функціональної засад і сприяє створенню структури, в якій одні органи приймають рішення і владно проводять їх в життя, а інші забезпечують їх інформацією.

Програмно-цільова основа закладає в організаційну структуру орієнтацію на ціль. Це надає організаційній структурі такі переваги: забезпечує комплексний системний підхід до вирішення певної проблеми; сприяє інтеграції інтелектуальних, матеріальних, фінансових, природних ресурсів для вирішення актуальних суспільних проблем; створює можливість залучення компетентних спеціалістів, які відповідають за реалізацію окремих завдань і заходів програми.

Під проектною структурою розуміють тимчасову організацію, що створюється для вирішення конкретного комплексного завдання. Формується зі спеціалістів, яких забезпечують всіма необхідними ресурсами. Після завершення реалізації проекту група виконавців, яка складала організаційну структуру, розформовується.

Матрична структура поєднує лінійну і програмно-цільову структури. Основними перевагами матричної структури є: можливість швидко реагувати і адаптуватися до умов, що змінюються; підвищення творчої активності управлінського персоналу за рахунок формування програмних підрозділів, які активно взаємодіють з функціональними структурами.

Мережевій організації притаманні такі характеристики: поєднання державних інституцій та структур громадянського суспільства при формуванні структури управління публічними справами.

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.
8. Сучасні тенденції розвитку індустрії гостинності : зб. матеріалів наук.-практ. семінару (3 жовтня 2019 р., с. Гута) / Уляна Гузар, Марія Паска, Орислава Коркуна, Орися Іжевська. – Львів : ЛДУФК ім. Івана Боберського, 2020. – 64 с.