**1. Державне управління як спосіб існування соціальної організації**

Процес розбудови української держави має системний характер –демократичне суспільство формується на конституційних засадах, поступово змінюються відносини власності, відбуваються глибокі зміни в системі державного управління. Ці процеси такі, що управляються. Управління повинно грунтуватись на науці, на результатах теоретичних досліджень, узагальненні практичного досвіду здійснення управлінських функцій.

Управління є об’єктом дослідження багатьох наук. Кожна з них досліджує його специфічні аспекти: економіка – економічні, юрис­пур­денція – правові, психологія, соціологія – соціально-психологічні аспекти. У філософії (К.Поппер, К.Ясперс) управління аналізується з точки зору проявлення істотних самокеруємих властивостей суспільства. Соціологи (М.Вебер, Т.Веблен, Д.Бернхем) довели існування глибокої кореляційної залежності між станом управління і рівнем впорядкованості суспільних процесів. Звідси витікає дуалі­стичний характер управління: з одного боку, це – ведення спільних справ, класова функція; з іншого – концепція “ідеальної” управлінської бюрократії. Економісти (Г.Форд, Ф.Тейлор, Г.Емерсон, А.Файоль) розглядають управління як обо­в’яз­кову інтегруючу функцію колек­тивної економічної діяльності. У етиці, естетиці, педагогіці (Д.Карнегі, Л.Толс­той, Ф.Достоєвський) стверджується, що в управлінні реалі­зуються моральні якості людей, що управління може аналізуватися та оцінюватися за моральними категоріями. Управління, реалізуючись через керуючий вплив, містить у собі значний педагогічний потенціал: воно навчає, виховує людей, формує їх світогляд, характери, збагачує знанням, досвідом.

Управління має історичний і політичний аспекти. Історичний аспект складається з можливості оцінити роль і місце управління у різних типах людської цивілізації (А.Дж.Тойнбі), при вирішенні різних соціальних, релігійних, національних проблем (М.Карамзін, С.Соловьов, М.Міхай­ловський). Політичний аспект характеризує можливість управління розподіляти цінності та упорядковувати суспільні процеси.

Серед усіх поглядів та аспектів управління правові мають перевагу тому, що їх незнання (або ігнорування) нівелює дію управлінських рішень, самого процесу управління.

Традиційно існує думка про те, що спеціалісти у галузі управління здійснюють інтегративний підхід – управління є частиною великих політичних, економічних, технологічних, соціальних та етичних систем. Основу управління складають концептуальні підходи до нього, прин­ципи та методи управління. Його багатогранність, наявність концеп­туального підходу є підставою для ствердження щодо науково-методич­ного фундаменту управління.

Ряд крупних вчених та практиків (Г.Кунц, С.О’Доннел та інші) категорично наполягають на тому, що управління є, насамперед, мистецтвом, що базується на науці. Наука і мистецтво не виключають, а доповнюють одне одного. Базою управління постають досягнення теорії автоматичного регулювання, теорії інформації, кібернетики, економіки, управління реагує на зміни основних концепцій політичного життя суспільства. У той же час, мистецтво управління містить у собі світові досягнення психології, логіки, риторики, етики, філософії, права, способи впливу на особистість та соціум різних релігійних конфесій [1,с.14].

Загальновизнаною є думка про те, що найбільш узагальнене поняття управління наведено у кібернетиці. Воно визначається як процес упорядкування системи, приведення її у відповідність об’єктивним закономірностям, що діють у певному середовищі. Система є складною, такою, що розвивається. У ній відбуваються процеси прийому, збору, обробки, зберігання та видачі інформації. Система постає об’єктом управління, критерієм ефективності дії – відповідність закономірностям, що мають об’єктивний характер. За таким підходом невизначеним постає суб’єкт управління.

Існують спроби розмежувати поняття “теорія управління”, “наукове управління”, “наука управління”. Теорію управління ототожнюють із кібернетикою, наукове управління – з діяльністю по управлінню. Науку управління визначають як науку про закономірності ефективного здійснення усвідомленого та вольового впливу на соціальну систему з метою переводу її з одного стану до іншого, або надання їй певних якостей, властивостей [2, с.14]. На таке визначення науки управління наявно впливає кібернетика.

Існує також точка зору щодо недоцільності погляду на управління як науку. Стверджується, що потрібно лише досліджувати проблеми наукової організації управління. При цьому робиться важливий висновок, що управління є соціальним, являє собою людську діяльність усвідомлено-вольового характеру, спрямовану на забезпечення упорядкованого функціювання різного роду громадських формувань, на поведінку окремих людей. В той же час, робиться висновок про те, що соціальне управління не може виступати об’єктом наукового осмислення та застосування наукових досягнень з метою надання необхідного обгрунтування та ефективності [2, с.17]. Така точка зору не враховує тієї обставини, що об’єктами управління можуть бути не тільки громадські організації та окремі люди, але, насамперед, суспільні відносини.

Отже, типовими варіантами вирішення питання про зміст науки управління є наступні:

- наука управління є і повинна розвиватися;

- науки управління не має і не може бути за причиною багато­зна­ч­ності її предмету;

- єдиною наукою управління є кібернетика;

- є наука управління виробництвом, а усе інше – лише науковість управління;

- оскільки у соціальному сенсі управління здійснюється людьми, усе зводиться до наукової організації праці по управлінню, яка і є наукою управління;

- управління є наукою і мистецтвом, які доповнюють одне одного.

Аналіз специфічних аспектів управління у багатьох галузях наукових знань дозволяє дістатися висновку, що управління є певним видом людської діяльності і здійснюється із спеціальними цілями. Зі зміною державного режиму відповідних змін зазнають основні положення науки управління.

За умов функціювання авторитарного державного режиму колишнього Радянського Союзу, управління ототожнювалося з організацією. Підґрунтям такого висновку були наступні положення.

Наводилося, що термін “управління” походить від латинського “адміністрування”. Ю.М.Козлов відмічає, що терміни “адміні­стра­ція” та “управління” практично співпадають [3, с.6; 2, с.28]. Цього висновку дотримується В.Ф.Опришко, [4, с.7], апелюючи до того, що практично в усіх випадках, коли вживається корень терміну “адміністрація”, мова йде, насамперед, про управлінську, організуючу діяльність (адміністративні органи, адміністрація підприємства).

Ряд авторів розглядали державне управління як одну з форм державної діяльності державних органів – виконавчо-розпорядчу, організуючу [5, с.15]. Або управління визначалося як управління державою, що здійснюється багатьма органами державної влади та управління [6, с.91; 7, с.91]. Тобто підхід до управління відповідає основним рисам діючого на той час державного устрою.

У Конституції України (ст.1) закріплено, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. А у ст.ст. 2-8, 13, 15 містяться засади здійснення демократії в Україні.

У сучасному адміністративному праві управління розглядається як функція суспільної праці, як особливе відношення між людьми на правовій або організаційній основі [8, c.22]. Ряд авторів визначають управління як цілеспрямовану організаційну діяльність людей по досягненню запланованих результатів у різних галузях суспільних відносин, у живій природі та техніці [9, с.24]. Існує думка, що зміст управлінської діяльності зводиться до формування та реалізації соціальних інтересів, які складають предмет управлінської діяльності [10, с.4].

Крім цього, державне управління визначають як здійснення виконавчої влади [11, с.432]. На наш погляд, таке уявлення звужує поняття державного управління, беручи до уваги, що воно є функцією суспільної праці [8, с.22], виражає соціальні інтереси, є організуючою діяльністю держави [11, с.30]. Організуюча діяльність держави проявляється у дії органів державної влади і тому державне управління доцільно розглядати з позицій дії органів державної влади.

Застосування системного підходу до управління дозволяє розглянути його як систему, що складається з керуючої та тієї, що керують підсистем, між якими існує постійна взаємодія.

Аналіз низки визначень поняття “управління” та застосування системного підходу дозволяє дістатися висновку, що вірним, з нашої точки зору, уявляється визначення управління як процесу взаємодії підсистем, що означені як суб’єкт та об’єкт управління [2, с.32]. При цьому доцільний розгляди (широкий управління природними процесами) та вузький (управління розвитком суспільства) смисл управління.

Управління у широкому смислі можливо розглядати як сукупність дій суб’єкта по упорядкуванню системи природних процесів з метою забезпечення відповідності об’єктивним закономірностям їх розвитку.

Суб’єкт управління є складовою частиною системи і має на неї прямий вплив. Система є об’єктом управління і здійснює зворотний вплив на суб’єкт. Під системою розуміється система природних процесів, які мають об’єктивний, динамічний характер.

Теорія управління виділяє, залежно від суб’єктного та об’єктного складу, три системи управління: технічну, біологічну, соціальну.

Якщо об’єктом управління постають машини й механізми – це технічна система. У випадку здійснення управління тваринними та рослинними організмами – біологічна система. Об’єктом управління соціальної системи є люди.

Але машини, механізми діють на основі законів математики, фізики. Ці закони відображують розвиток природних процесів, тих, які відбуваються у самій природі. Коріння законів розвитку тваринного та рослинного світу також знаходяться у природних процесах. Що стосується соціальної системи управління, то люди, як об’єкти управління, є продуктом еволюції природи.

Отже, з нашої точки зору, якщо розглядати широкий смисл управління, під об’єктом управління доцільно розглядати саме природні процеси в усій їх багатоманітності.

Суспільство розвивається за об’єктивними законами. Неможливо ігнорувати вплив на його розвиток суб’єктивного чиннику – свідомості суб’єктів суспільних відносин – людей. Врахування значного впливу цього чиннику, на відміну від дії об’єктивних природних законів розвитку, дозволяє розглядати управління у вузькому смислі – коли об’єктом управління постає суспільство.

Таким чином, у вузькому смислі, управління можливо розглядати як цілеспрямовану взаємодію між суб’єктом та об’єктом управління з метою досягнення запланованих суб’єктом результатів розвитку суспільства.

Існувала думка, що вузький смисл державного управління складається з розгляду його як однієї з форм державної діяльності. У свою чергу, широкий смисл містить у собі уяву про управління як управління державою [4, с.167; 9, с.24]. З нашої точки зору, саме таке визначення не зовсім доцільне тому, що державне управління охоплює усі форми (види) державної діяльності. При цьому об’єктом управління постає соціальний розвиток суспільства, а не тільки держава. Держава є формою організації суспільства і виникає на певному етапі його розвитку.

Управління розвитком суспільства є соціальним тому, що здійснюється у сфері людської діяльності шляхом координації дій людей, їх об’єднань, суспільства в цілому. Координація дій відбувається з метою побудування суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Процес координації підпорядкований дії основних законів розвитку суспільства, їх вплив здійснюється у напрямку забезпечення соціальної орієнтації економіки.

Проблеми соціального управління досліджувались ще у Стародавні та Середні віки. Перші спроби філософського осмислення практики управління зроблені у першій половині II тисячоліття до нашої ери і являють собою політичні трактати, канони, де, поряд з філософським обгрунтуванням сутності управління, містилися відповідні настанови царям, чиновникам морального, а, пізніше, і правового характеру.

Теоретики виділяли дві форми управління суспільством – традиціоналізм та легізм. Основу механізму соціального управління за традиціоналізмом складали звичаї, традиції, норми. За другою формою - лежить – жорстке підпорядкування, централізована влада. Але у чистому вигляді ці форми майже не застосовувались. Так, у Стародавній Греції, Древньому Китаї, Древньому Римі не було монопольного панування традиціоналізму або легізму, але існувала боротьба між прихильниками цих управлінських форм.

У XIX – XX сторіччі завдяки Т.Мору, Т.Гоббсу, Ж.Бодену, Ш.Монтеск’є, Б.Спинозі та ін. людина почала осмислюватися як індивідуальна соціальна система, що має право на існування, а держава – як незалежне від бога “людське установлення”. Закон повинен не заперечувати приватну діяльність, а лише вказувати їй певний напрямок.

Найбільш успішні спроби наукового пояснення соціального управління на мікрорівні (окремої організації, установи) були зроблені Ф.Тейлором, А.Файолем, Е.Мейо, Ф.Ротлісбергером, Х.Емерсоном, А.Черчем, А.Слоуном, Г.Бартом. Кожен з них досліджував управління в певному аспекті: соціологічному, організаційному, психологічному. Внаслідок цього розроблені ними рекомендації мали досить обмежений характер.

Розвиток інститутів управління у XX сторіччі мав тенденцію до витіснення традиціоналізму раціоналізмом (М.Вебер). В Росії найбільш суттєві результати дослідження проблем управління були у О.Богданова, І.Бурдянського, М.Вітке, О.Гастєва, Ф.Ду­на­євсь­кого, П.Керженцева.

За часів авторитарного державного режиму Радянського Союзу ряд авторів обгрунтували авторитарність соціального управління, мотивуючи наявність певної вольової системи взаємозв’язків, яка забезпечує підпорядкування волі учасників управлінських рішень. Підставою для визнання авторитарного характеру соціального управління було те, що суб’єктом і об’єктом управління є люди, між якими існують певні взаємозв’язки та взаємовідносини [2, с.48]. Стверджувалось, що мета і функції управління диктують необхідність підпорядкування єдиній волі усіх учасників відносин управлінського характеру. Визначалось, що цей висновок прямо витікає із соціального призначення управління. Противагою “єдиній волі” був лише усвідомлений характер управлінського рішення.

У демократичному суспільстві основою управлінських відносин постає закон, права людини. Саме це виступає противагою владному характеру управління.

Існує думка про управління як соціальну функцію. Вона проявляється у владно-організуючій діяльності, що забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільнозначущих цілей та завдань. Наводиться позитивний сенс соціального управління – свідомий, цілеспрямований, упорядкований вплив людей на соціальні процеси з урахуванням властивостей для даної соціальної системи об'єктивних закономірностей і тенденцій досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку цієї системи та поставлених цілей [12, с.164]. У цьому визначенні підкреслені характер управління та чинники, що на нього впливають. Однак постає незрозумілим, чому автор визначає управління соціальною функцією та при цьому не наводить які функції існують ще, окрім соціальної і стосовно чого визначена ця функція. Крім того, виникає запитання щодо “позитивного сенсу”.

Таким чином, проблема управління взагалі і соціального управління, зокрема, потребує подальшого дослідження.

Першим кроком до цього може бути певне структурування управління розвитком суспільства.

Залежно від сфер суспільного життя як об’єкту управління виділяють економічне (господарське), соціально-політичне та управління духовним життям суспільства, його членів [13, с.60]. Об’єктом управління також може бути особа або колектив. Звідси – виділяється управління процесом діяльності однієї людини або колективу [14, с.62]. Отже, структурування проводилося за об'єктним складом і не враховувало суб’єкту управління.

Систему управління соціальним розвитком суспільства доцільно досліджувати комплексно – у сукупності об’єктного та суб’єктного складу. З позицій об’єктного складу оптимальною є структуризація управління за сферами суспільного життя. За суб’єктним складом можливо виділити державне та громадське управління [4, с.11; 9, с.24]. За Конституцією України (ст. 36) існують, поряд із громадськими організаціями, політичні партії як форма об’єднання громадян. Виділення політичного управління як окремої складової управління соціальним розвитком суспільства навряд уявляється доцільним. Згідно ст. 37 Конституції України, діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої, судової влади, державних установах та організаціях не допускається. Що стосується органу законодавчої влади, то набуття українським суспільством рис демократизації призвели до активізації процесу формування блоків політичних партій у парламенті, який є державною структурою. При цьому політична воля більшості впливає на характер прийнятих законодавчим органом рішень, але механізм їх реалізації не має політичного характеру і здійснюється через систему органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Громадське управління, як управління з боку громадських об’єднань, носить організаційний характер і здійснюється на основі статутів громадських об’єднань.

Державне управління має владний, організаційний, виконавчий характер, оскільки виконує усі види державної діяльності: законодавчу, виконавчу, судову. Ці види державної діяльності відображають засади державної влади (ст. 6 Конституції України).

Державному управлінню притаманні певні властивості:

- здійснюється на основі закону (ст.8 Конституції України, де проголошено верховенство права);

- має активний, цілеспрямований характер: згідно ст.13 Конституціії України, держава забезпечує соціальну спрямованість економіки;

- має загальнодержавний характер, тобто охоплює усі сфери суспільних відносин;

- має виконавчо-розпорядчий, організуючий характер стосовно органів державної влади, відносин між членами суспільства. Останнє держава регулює шляхом організації, упорядкування. Діяльність органів державного управління здійснюється на організаційних, юридично-владних, розпорядчих, виконавчих засадах;

- об’єктом управління є суспільні відносини взагалі, економіка, зокрема у вигляді її окремих складових та економічного механізму;

- реалізує вимоги закону шляхом виконання правозастосовної та правотворчої діяльності;

- виражається у розробці управлінських рішень на різних рівнях державного управління, у різних його ланках;

- захищає право власності (ст.13 Конституції України);

- регулює приватизаційні та постприватизаційні процеси;

- для регулювання структурних змін в економіці використовує непрямі економічні методи – податки, пільги, субсидії, ціноутворення, реалізує антимонопольну політику, здійснює квотування, ліцензування, дотування;

- контролює діяльність суб’єктів господарювання недержавної форми власності.

Владні повноваження здійснюють: Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів та органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суд [15]. Це надає підстави для розширення визначення соціального управління як того, що його призначення – здійснювати виконавчу владу на основі використання правового механізму. Складовими частинами державного управління визначаються виконавча та розпорядча діяльність [9, с.25].

Сутність державного управління проявляється саме через здійснення владних повноважень органом державного управління. Державне управління має владний характер внаслідок того, що реалізувати соціальну спрямованість можливо за умови наявності владних повноважень у органів, які здійснюють державне управління. Крім того, владний характер метою функціонування управління, його властивостями і проявляється у певній формі – інституті державної влади. В.Ф. Сіренко вважає, що саме наявність влади, державно-владних повноважень визначають структуру та методи управління [10, с.5].

Існують такі підходи до джерела влади: формально-юридичний, політичний, соціальний та вольовий. За формально-юридичним підходом влада визначається як сукупність повноважень, що мають державні органи та посадові особи (Ж.Ведель). Політична владність – це складне явище, коли державне право надає владі форму конкретних повноважень, однак лише частина їх складає більш-менш точні прерогативи держави та державних агентів. Соціальне джерело влади формується з її впливу на свідомість індивідів [16, с.488]. Вольовий підхід до визначення джерела влади є найбільш поширеним і складається з визначення влади через поняття “воля”. Підхід був поглиблений шляхом визначення двох засад здійснення державної влади: юридичної (законність, легалізація) та соціально-психологічної (легітимація, тобто обгрунтованість в уявленнях населення) [17, с.112].

У юридичній літературі часів тоталітарного соціалізму ці проблеми, особливо проблема легітимації, були недостатньо науково досліджені. Вважалося, що керівництво Комуністичної партії Радянського Союзу висловлює волю народу, забезпечує довіру до державної влади.

У період розбудови української держави особливо гостро постають проблеми легалізації та легітимації державної влади. Їх існування безпосередньо впливає на діяльність органів державної влади тому, що демократична держава, у особ державних органів, пов’язана у своїй діяльності із обов’язковістю забезпечення відповідності управлінських дій нормам права. З іншого боку, держава, здійснюючи владні повноваження, несе відповідальність перед особистістю, суспільством.

Порушення засад легалізації та легітимації веде до відповідальності посадових осіб. Відповідальність може бути політичною (імпічмент президенту; наприклад, у Конституції США

1787 року зумовлено імпічмент президенту за державну зраду); кримінальною (засудження державних посадових осіб за службові злочини); адміністративною (у багатьох країнах існують адміністративні суди, які розглядають скарги громадян на дії посадових осіб).

Легалізація (від кореня латинських слів “закон”, “законність”) державної влади – це визнання правомірності її виникнення (встановлення), організації та діяльності [17, с.9]. Найважливішим способом легалізації є прийняття демократичної конституції, яку створено за участю населення, ухвалено на референдумі.

Проблема легалізації державної влади існує ще з IV-III сторіччя до нашої ери. Вона відображалася у суперечках, які існували між школою китайських легістів та прихильниками конфуціанства. Перші затверджували пріоритет традиції, останні – вселенської гармонії. Своєрідні посилання на легалізацію існували у боротьбі світської та духовної влад у Середні віки. У Франції прихильники “легітимної монархії” Бурбонів виступали проти “узурпатора” Наполеона саме з позицій легалізації.

Легалізація державної влади співвідноситься з визнанням, допущенням, підтримкою певного явища, інституту, органу, управлінського рішення правом. Насамперед, основним законом (хоча у Швеції, Ізраїлі конституція держави складається з де-кількох основних законів).

Проблема легалізації складається з того, щоб забезпечити відповідність правових актів, які здійснюють легалізацію, загальноприйнятим принципам права, у тому числі й міжнародного. Найбільш яскравим прикладом цьому є правові акти гітлерівської Германії, “інституційні акти” бразильської хунти та прийнята у 1967 році Конституція, декрети військових, революційних рад багатьох країн Азії, Африки, Латинської Америки, які приймалися після військових переворотів.

Акти легалізації повинні також відповідати загальнолюдським цінностям. Якщо є невідповідність (наприклад, конституція закріплює антидемократичний режим), зовнішня легалізація стає хибною і не відповідає інтересам народу.

Основу терміну “легітимність” складає той же латинський корінь, що і терміну “легалізація”. Легітимність – це фактичний стан, узаконення не обов’язково формальне, а, найчастіше, – неформальне. Легітимність означає правильність, виправданість, справедливість, законність влади, відповідність цих характеристик влади певним психічним установкам, експектаціям особистості, колективу, соціальної групи, народу.

Сутність легітимності була відображена у ідеях “громадсь­ко­го договору”, які були виказані французькими філософами у 1789 році перед революцією: влада справедлива, якщо не порушує “договірних принципів” суспільства та держави. Ці принципи не були чітко сформульовані, вони презюмувалися.

У наш час елементи договірних відносин присутні у конституціях, спеціальних пактах, що заключаються між державою та політичними, громадськими, релігійними організаціями. Наприклад, у Національному пакті Лівану (1943 р.) передбачений розподіл вищих державних посад між мусульманами, християнами, членами різних релігійних конфесій. Угода про громадську згоду була укладена у Росії у 1994 р. Вона була підписана понад 800 учасниками, які представляли федеральні державні органі, регіони, політичні партії, громадські організації, але її існування не було успішним.

Отже, легітимність – це делегування, передача влади суспільством його особливій організації – державі та її структурам. Делегування здійснюється за умовою відповідності дій державної влади очікуванням народу. Уявлення про очікування лежать у моральній свідомості людей, частково у правосвідомості.

Як хибна легалізація, існує хибна легітимність, або легітимність “для себе”. Хибна легітимність – присвоєння влади певним класом, соціальною групою, яка вважає себе найбільш передовою і тому заявляє, що має право на керівництво суспільством. Хибна легітимність мала місце у фашистській Германії, у період культу особистості І.В.Сталіна, Мао Цзедуна, Кім Ір Сена.

Проблеми хибної легітимності пов’язані із економічними кризами, кризою державного управління, тінізацією економіки, міжнаціональними конфліктами.

Залежно від методів перевірки (верифікації) успіху легітимності за допомогою певних засобів розрізняють де-кілька типів легітимності: традиційну, харизматичну, раціональну.

Традиційна легітимність перевіряється впливом звичаїв. Харизматична – впливом віри, поклонінням вождю. Раціональна – законослухняністю громадян, їх реальними діями з підтримки представників влади, у тому числі й на виборах.

У сучасних умовах найбільш розповсюдженими формами верифікації раціональної легітимації є вибори, референдуми. Важливе значення мають опитування громадської думки.

Вищевикладене дозволяє зробити висновок щодо сутності державного управління:

- суспільство як соціальна організація – це складна динамічна система, якою потрібно управляти. Управління є способом існування соціальної організації, її іманентним елементом;

- управління є особливою соціальною функцією, котра виникає з потреб суспільства, супроводить його історію, набуває політичного характеру і відповідає державному режиму і формі державного устрою;

- державне управління набуває певного змісту, який проявляється у формах і методах;

- соціальне управління упорядковує суспільні відносини, впливає на їх зміст і навпаки, суспільні відносини визначають зміст державного управління;

- управління має організаційний характер, який проявляється у об’єднанні, узгодженні, регулюванні, координації, контролі за допомогою владно-розпорядчих заходів та заходів примусу. Організаційний характер управління найбільш чітко виражається у плануванні колективних зусиль, розподілі обов’язків для досягнення конкретних цілей;

- влада іманентна певній соціальній організації і організується через соціальне управління.

Зміст управління, багатогранність та єдність сторін визначають межі системних характеристик управлінської діяльності. Форма державного управління втілює у собі основні структурні параметри системи, її зовнішню та внутрішню організацію. Сукупність базових категорій – сутність, зміст, форма – визначає основні параметри дослідження державного управління як явища соціальної практики. Спираючись на ці категорії, можна розкрити:

- склад, структуру системи державного управління, кількісну та якісну характеристику її частин, компонентів;

- функції системи державного управління;

- інтегративні системні чинники, механізми, які забезпечують цілісність системи та її вдосконалення;

- зв’язок із зовнішнім середовищем.