**1. Державне управління: поняття і наукові засади**

Методологічний аспект досліджень такого явища, як державне управління, за своїм змістом охоплює використання гносеологічних, тобто теоретико-пізнавальних, знань різного рівня. Як відомо, методологічні знання (на відміну від так званих онтологічних) — це знання щодо принципів, методів, шляхів й інших засобів вивчення, пізнання досліджуваних об'єктів.

Розмежування методологічних (гносеологічних) і онтологічних знань має умовний характер, оскільки не може бути онтології, тобто пізнання безпосередньо реально існуючих явищ і процесів, поза гносеології, рівно як і навпаки. Одночасно кожен з цих різновидів знань набуває відносної самостійності.

Розробка методологічних аспектів має надзвичайно важливе значення для кожної науки, оскільки не тільки знання, а й шляхи їх набуття мають бути істинними, обґрунтованими та раціональними. Така розробка є досить складною й охоплює величезне коло проблем, вимагає значної наукової ерудиції, понятійно-термінологічної культури, широких узагальнень, дисципліни мислення.

Суттєво також і те, що саме тлумачення «методологічного аспекту» не є однозначним. Оскільки теоретико-пізнавальний арсенал, що використовується суспільними науками у дослідженнях державного управління, має різноманітний характер, доцільно виділяти різні рівні (інакше кажучи, «поверхи») методологічних знань щодо пізнання управлінських об'єктів.

Насамперед слід виділити найбільш високий рівень, тобто систему філософських знань, що служать теоретичною базою, методологічним орієнтиром для усіх суспільних наук стосовно державно-управлінських досліджень. Це — рівень загально-методологічних основ даних досліджень. До зазначеного рівня наближається також використання універсальних наукових принципів та понять нефілософського значення, наприклад, пізнавальних методів кібернетики, загальної теорії систем тощо. Методологічна цінність цих засобів майже така ж, як і філософських категорій, що в даному випадку мають переважно загальносоціологічний характер.

Наступний рівень методологічних знань пов'язаний із теоретичними положеннями так званої «науки управління». Нагадаємо, що за суттю цей термін є узагальнюючим поняттям і визначає певну систему конкретних управлінських наук, кожна з яких вивчає управління в рамках свого предмета дослідження. Предмет науки управління може бути розглянуто як складову частину предмету ще більш загальної науки — так званої «організаційної науки». (Про це докладніше говориться у § 4 цієї глави).

Теоретичні положення науки управління виконують значну методологічну роль у дослідженнях державного управління як окремо-наукові методи пізнання. Тому доцільно визначити ці знання як окремо-методологічні основи відповідних досліджень.

Ще один рівень методологічних знань можна характеризувати як спеціально-методологічні основи досліджень державного управління. Йдеться про такі розробки у рамках власне теорії (науки) державного управління, які відіграють роль спеціальної методології в межах власне даної науки.

Важливість даного рівня обумовлюється, насамперед, тим, що в силу специфіки формування вказаної науки в її змісті досить суттєве місце посідають окремі пізнавальне значущі, але, на жаль, не досить досконалі теоретичні результати деяких суміжних наукових дисциплін, зокрема, загальної теорії соціального управління, теорії держави та теорії права, науки адміністративного права, теорії соціальної інформації тощо. Тому при розробці проблематики спеціально-методологічного рівня гостро відчувається потреба у використанні багатодисциплінарного (міжгалузевого) підходу.

Зазначимо, що на будь-якому рівні методологічних знань обов'язковим є достатня визначеність у пізнавальному об'єкті, тобто у тому, яке саме суспільне явище розуміється як державне управління.

Акцентування на цьому необхідне тому, що у вітчизняній юридичній літературі тривалий час дискутувалось питання про співвідношення так званих «широкого» та «вузького» тлумачень поняття «державне управління». Причому в останні роки переваги набувала тенденція широкого його розуміння. Проте кожний з цих варіантів е виправданим лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття. Інакше кажучи, у кожному випадку те чи інше тлумачення державного управління повинно мати відповідне методологічне обгрунтування.

Так, широке тлумачення державного управління як сукупності усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади в цілому) правомірно лише на рівні аналізу в цілому системи соціального (суспільного) управління, виділення її відносно самостійних підсистем. У даному випадку категорія державного управління дає змогу відокремити державні інститути управлінського впливу на суспільство від інших — недержавних.

На другому рівні аналізу загальний суб'єкт управління — держава — представлений вже диференційовано, тобто як сукупність державно-владних органів, між якими розподілені різні види державної діяльності. Тут категорія державного управління має використовуватися у вузькому, більш спеціалізованому значенні: як особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів — органів виконавчої влади.

Стосовно ж фактичної наявності у змісті діяльності — причому не лише внутрішньої, а й зовнішньої — всіх інших державних органів окремих функцій, елементів або проявів управлінської діяльності, слід зазначити, що головне призначення цих органів зводиться не до управління. Управління якісно відмінне за своєю суттю від того, що мають здійснювати різні державні органи, які відносяться до інших форм реалізації державної влади. Державне управління — це діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні законів та інших актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси.

На такому рівні наукового узагальнення пропонувати ще одне — широке — розуміння змісту державного управління немає потреби. Доцільніше знайти інший придатний термін, наприклад, «державне регулювання суспільних процесів» для визначення всієї сукупності напрямів реалізації державної влади з боку держави в цілому в інтересах організуючого впливу на життєдіяльність суспільства.

Отже, саме «вузьке» розуміння державного управління є вирішальним у спеціалізованих державно-управлінських дослідженнях, включаючи й однойменну навчальну дисципліну. Хоча слід пам'ятати, що пізнавальні межі таких досліджень не є чимось незмінним, нерухомим. Залежно від дослідницьких потреб до аналізу можуть включатися і більш широкі аспекти державно-управлінської дійсності.

Це, зокрема, властиве предмету теорії державного управління, яка нині активно формується як цілком самостійна наука.

Наявність у її змісті великої частки юридичних знань є загальновизнаною. При цьому слід зважати на своєрідність умов, в яких зароджувалася вказана теорія. Це відбувалося хоч і в формальних рамках юридичної науки, але фактично під інтенсивним впливом науки управління, яка складається, як вже зазначалось, із сукупності управлінських наук. Серед них найбільший вплив на формування теорії державного управління спостерігалося з боку так званої загальної теорії соціального управління. А вона, зрозуміло, відображає саме той рівень наукового узагальнення, на якому доцільне застосування «широкого» тлумачення державного управління. Це цілком природно і позначилося на вказаній властивості предмета одноіменної теорії.

Але це не поодинокий приклад розглядуваного впливу на становлення теорії (науки) державного управління. Відомо, що виникнення та розвиток самої науки управління було тісно пов'язано з кібернетикою — найбільш універсальною наукою про системи управління взагалі. Звідси легко зрозуміти таку особливість державно-управлінських досліджень, як потреба активного застосування в них багатьох пізнавальних засобів системного підходу. Він виступає одним із провідних шляхів наукового пізнання суспільних явищ і як такий перебуває у стані початкового осмислення.

Для державно-управлінських досліджень засоби системного підходу е важливим елементом загально-методологічних основ: вони сприяють більш глибокому усвідомленню у структурно-функціонального змісту управлінських явищ, їх багатогранних взаємозв'язків між собою та оточуючим соціальним середовищем, дій різноманітних системостворюючих факторів, їх існування та розвитку. Це надзвичайно важливо насамперед для юридичних досліджень державного управління, оскільки в юридичній науці філософське осмислення державних явищ і процесів слабо вивчено. Хоча порівняно з іншими суспільними науками юридична наука — одна з тих, що найбільш здатна сприйняти кібернетичні принципи, підходи та методи.

Пізнавальні переваги системного підходу зовсім не означають, що у всіх випадках слушно розглядати кожний управлінський об'єкт із системних позицій. Без чіткого дослідницького наміру, досягненню якого сприяє застосування саме системних поглядів, такий підхід сам по собі нічого цінного не дає.

На жаль, це не завжди враховується у державознавчих дослідженнях. Інколи їх «системологічна насиченість» зводиться лише до проголошення системних принципів і термінів. Причому недостатній поки що «коефіцієнт корисної дії» системного підходу у державознавчих дослідженнях зумовлений зараз зовсім не слабкою загальнонауковою його розробкою. Створився певний розрив між досить розвиненою методологією системного підходу як складовою частиною загально-методологічних основ досліджень державного управління, з одного боку, та рівнем використання його можливостей у вирішенні спеціально-наукових дослідницьких завдань — з іншого. Він поглиблюється, зокрема, тим, що трапляються випадки механічного застосування системних категорій до досліджуваних державно-правових явищ та процесів.

Маючи на увазі специфіку системного підходу, слід повною мірою враховувати, що адекватне застосування системного підходу обов'язково передбачає побудову спеціального понятійного апарату, що забезпечує перехід від загальних методологічних принципів до конкретних проблем відповідної галузі знань.

Головне призначення системного підходу полягає не просто в аналізі якихось систем, а в системному розгляді деяких сукупностей елементів і зв'язків між ними, які дослідник відповідно до своїх завдань визначає саме як системи.

Причому на підставі одного й того ж досліджуваного об'єкта можуть бути змодельовані різноманітні системи: залежно від обраного критерію, тобто того його компонента або властивості, що буде визначено як тах звана системостворююча ознака. Наприклад, апарат державного управління можна уявити як систему органів, систему службовців (посадових осіб), систему функцій, систему повноважень і т.ін.

Одначе сама постановка питання щодо будь-якого управлінського об'єкта як системи втрачає сенс без чіткого розуміння категорії «система», що є базовою у системному підході.

Найбільш суттєвим та визначальним атрибутом будь-якої соціальної системи є її цілісність. А це означає наявність інтегративного ефекту (його ще позначають як синергетичний, або емерджентний) взаємодії елементів системи, який не дорівнює результат простого підсумування дій цих елементів окремо один від одного. Отже, у державно-управлінських дослідженнях доцільно оперувати визначенням поняття системи як цілісного утворення з новими інтегративними якостями, що не властиві його компонентам окремо, а виникають завдяки їх взаємодії в системі [І].

Ще одна особливість застосування пізнавальних засобів системного підходу в дослідженнях державного управління випливає з того, що використання системного підходу в усій повноті складаючих його аспектів — це, так би мовити, програма-максимум системного пізнання- Залежно від поставлених дослідницьких завдань, у кожній конкретній пізнавальній ситуації необхідно визначитися стосовно вибору окремих аспектів системного підходу та відповідного обмеження рамок використання його понятійного апарату.

Уся сукупність системних категорій, що виражають складний зміст будь-якої реальної системи, розподілено на певні групи, кожна із яких характеризує відносно самостійні аспекти системного підходу. Основними такими аспектами прийнято вважати розгляд: а) структурної побудови (структурний аспект); б) процесів функціонування {функціональний аспект); в) розвитку (генетика-прогностичний аспект) системного об'єкта. Кожний із цих аспектів можна розкрити й більш диференційовано, що залежить від рівня деталізації сторін та проявів конкретної системи.

Питання застосування системного підходу далеко не вичерпує зміст методологічних знань стосовно вивчення державного управління. Наприклад, надзвичайно актуальною і практично важливою є потреба вивчення діалектичних суперечностей у державному управлінні. Адже, вчення про суперечності, як відомо, складає основу діалектичного методу наукового пізнання.

Категорія суперечностей має вирішальне значення для адекватного тлумачення сутності управлінських явищ та процесів. «Бачення» суперечностей у державному управлінні поглиблює розуміння об'єктивних закономірностей його функціонування, розвитку та удосконалення. Тому аналіз суперечностей необхідний у кожному дослідженні, яке спрямоване на виявлення суттєвих ознак пізнавального об'єкта, зовнішньої та внутрішньої обумовленості його розвитку, методів та засобів вирішення актуальних проблем.

На жаль, у вітчизняній управлінській літературі ще не достатньо приділяється уваги згаданому напрямку досліджень, хоча певні зусилля свого часу здійснювались [2]. Однією з причин цього виступає слабка розробленість проблеми соціальних суперечностей у суспільствознавстві. Найчастіше такий аналіз зводився до наведення життєвих прикладів, а власне теоретичні питання про виникнення та розв'язання суперечностей не розглядалися.

Враховуючи це, доцільно звернути увагу на вирішення ряду невідкладних методологічних завдань. По-перше, необхідно із діалектичних позицій дати наукову інтерпретацію суперечностей як специфічного явища у державному управлінні, а також органічно включити її до методологічного арсеналу теорії державного управління. По-друге, важливо виявити та ідентифікувати об'єктивно існуючі суперечності за типами, видами й формами прояву з метою обгрунтованого їх врахування у ході цілеспрямового удосконалення державного управління. По-третє, треба розкрити динаміку розвитку суперечностей, аби покращити наукове прогнозування цього розвитку, врахувати вплив на нього економічних, організаційно-правових та інших об'єктивних та суб'єктивних факторів соціального середовища, у якому здійснюється державне управління. Нарешті, доцільно зробити центральним напрямком досліджень державного управління обгрунтування дійових методів і засобів своєчасного розв'язання суперечностей.

На цій основі вдалося б виробити практичні висновки і рекомендації щодо ефективного впливу на суперечності, враховуючи характер, гостроту прояву та прогнозні оцінки їх подальшого розвитку. Іншими словами, йдеться про необхідність створення наукових засад урахування та розв'язання діалектичних суперечностей у державному управлінні як складової частини заходів з формування демократичної, соціальної, правової держави.

**2. Сутність державного управління**

У вітчизняній та зарубіжній літературі ще не склалося сталого й загальновизнаного поняття державного управління. Одні його трактують з точки зору суті, реального змісту, інші — форм, яких воно набирає і в яких функціонує. Найчастіше воно визначається шляхом відмежування одних від інших видів державної діяльності — вся позазаконодавча та позасудова діяльність держави і становить зміст державного управління. Таке формальне визначення не розкриває справжньої суті державного управління, його призначення.

З позицій юридичної науки, державне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. І це визначення в достатній мірі не розкриває матеріальної суті управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності потребує уточнення.

Мабуть, більш продуктивним буде підхід з точки зору реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис й ознак, не обмежуючись юридичною формальною оцінкою. Подібний підхід характерний для представників загально-соціологічних наукових напрямів, що досліджують проблеми управління. Вони переважно визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети. Цим визначенням підкреслюється найголовніше призначення управління — забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого, його організуючий характер. Отже, управління — це і є організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій.

Однак в тлумаченні управління з боку соціологів слід відзначити абстрактно-кібернетичний акцент, що підкреслює найбільш загальні закономірності управління, характерні для всіх керованих систем, зокрема систем соціального (суспільного) типу. Але ця система особливого роду, де сутність процесів управління проявляється не стільки у кількісних, скільки у якісних характеристиках, і абстрактно-кібернетичний підхід до проблем управління в суспільному середовищі не дає адекватного формалізованого опису досліджуваних процесів, оскільки ігнорує їх соціально-свідому природу.

Найсуттєвішим, що відрізняє соціальне управління від інших видів управління (технічного й біологічного), є те, що воно здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю, а, отже, інтерес людини для досягнення поставленої мети. А будь-яка цілепокладаюча діяльність людей пов'язана з реалізацією їх інтересу як усвідомленої потреби, що обумовлена їх матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства, тобто соціальна мета є явищем суспільної свідомості як вираження загальних потреб та інтересів соціальних груп. Об'єктами управління є соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою і соціальними процесами.

Таким чином, спеціальні інститути управління, які в тій чи іншій формі завжди існували в суспільстві, утворювалися для свідомого впливу людей на процеси суспільного розвитку, для регулювання суспільних відносин. Сила і межі цього впливу обумовлюються соціально-економічною природою та ступенем зрілості суспільства.

Тому державне управління як суспільне явище, його форми, методи, принципи, характер обумовлюються завжди і скрізь проблемами суспільного розвитку, що здійснюються в інтересах певних соціальних верств і груп. Дане явище пов'язане з системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, що відбуваються з приводу суспільного виробництва, але й опосередковано через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції. Отже, на формування управлінських відносин активно впливають не тільки матеріальні чинники, але й суспільна свідомість, передусім політико-правова та організаційно-управлінська. Причому характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини з боку тих чи інших управлінських поглядів в кінцевому підсумку обумовлені суспільно-політичною природою самих соціальних сил. Саме вони й визначають межі поступовості існуючої в тому чи іншому суспільстві системи знань, серед них і управлінських.

Нові завдання й функції держави перехідного періоду зумовлюють і новий зміст її управлінської діяльності, і отже, визначають форми, методи управління, систему та структуру органів державного управління. Раніше у наукових публікаціях домінуючою позицією були положення, за якими державне управління розглядалося як управління людьми. І для цього було досить підстав, оскільки державне управління як політична та владно-примусова діяльність, що одержала ці якості від держави — політичної організації, вважалося чисто політичною категорією, покликаною впливати лише на поведінку людей в потрібному для пануючого класу напрямі. Але тим самим затушовувались ознаки управління як специфічного виду суспільної діяльності.

Навіть за найпростіших форм організації колективної праці функції управління не обмежувалися тільки впливом на поведінку людей, воно справляло і загальні функції, що виникають з руху усього виробничого механізму та потреб розвитку суспільства як єдиного цілого. Суспільні процеси є загальним об'єктом управлінської діяльності держави. Та управління — різноманітна державна діяльність, котра охоплює не тільки сфери виробництва та розподілу, але й сферу духовного життя, різні сторони людського співжиття.

Зрозуміло, управлінський вплив спрямований насамперед на поведінку людей. Однак держава управляє не тільки людьми, а й речовими елементами виробничого та духовного життя людини — природними, матеріальними і фінансовими ресурсами, територіями, матеріальними об'єктами культури, тобто усіма тими «речами», що знаходяться у її розпорядженні. Навіть за умов значного скорочення кількості об'єктів державної власності в процесі приватизації в безпосередньому володінні держави залишаються найбільші підприємства базових галузей економіки та військово-промислового комплексу.

Поступове роздержавлення та демонополізація економіки, запуск ринкового механізму саморегулювання проте не звільняє державу від необхідності здійснювати широкі економічні, соціально-кульгурні й інші загальні та спеціальні функції, а зобов'язує виконувати їх в інших формах і других методах, ніж раніше: сприянням утворенню ринку капіталу, житла, цінних паперів, прогнозуванням, податковою, кредитною і дотаційною політикою, пільговим квотуванням, заохоченням науково-технічного прогресу та ін., тобто державне регулювання економіки не має нічого спільного з директивними методами командно-адміністративного управління.

Владно-примусовий характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється, хоч і зберігає свою принципову природу (мається на увазі владна природа, оскільки її витоками є державна воля). Здійснення загальних функцій, обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управління, але вони становлять лише допоміжну основу змісту цієї діяльності. Це — заходи заохочення, стимулювання, переконання, формування громадської думки та свідомості, почуття відповідальності та обов'язку. Лише у підтриманні встановленого правопорядку держава залишається непохитною і широко застосовує владно-примусові засоби.

Отже, характеристика соціальної сутності управління, в тому числі державного, включає такі риси.

1. Суспільство як соціальна організація — це складна самокерована система, що самоуправляється і постійно перебуває в русі, не може існувати без наявності безперервного управління. Тому управління є способом існування соціальної організації, її іманентний елемент.

2. Управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреби самого суспільства як самокерованої системи (що самоуправляється) і супроводить усю історію суспільства, набираючи політичного характеру та відповідних державних форм в суспільстві соціального розшарування. При аналізі сутності державного управління не можна ігнорувати його політичного аспекту. Але цей фактор не має применшувати загальносоціальне призначення управління, відсувати на другий план питання техніки й технології управління, що веде до зниження його ефективності.

3. Кожному типу соціальної організації, конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи управління. Тому зміст управління не можна відривати від середовища його функціонування.

4. Соціальне управління — елемент системи суспільних відносин і його характер і зміст залежать від їх сутності. В свою чергу соціальне управління зводиться до впорядкування та розвитку суспільних відносин.

5. З переходом у постіндустріальне суспільство, розвитком науково-технічної революції, зростанням і ускладненням техніки та технології виробництва значно зростає питома вага управління речами та процесами виробництва. В цих умовах людина має розкрити усі свої гворчі потенції, аби успішно виконати нові трудові функції і соціальні обов'язки, а її роль як соціальної істоти та участь в управлінні людьми не тільки не зменшуватиметься, а, навпаки, зростатиме.

6. «Матеріальний» зміст управління як соціальної функції виявляється передусім в організаторській діяльності і це одна з головних рис державного управління. Організуюча діяльність реалізується шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації, контролю, а також владно-регулюючими і примусовими заходами держави. Організаційний зміст управління найбільш чітко виражається в плануванні колективних зусиль та розподілі обов'язків їх учасників у досягненні конкретних цілей, в розпорядництві, тобто в регулюванні повсякденної діяльності колективів, в контролі за ходом здійснення поставленої мети, в організаційному забезпеченні усіх стадій управлінського процесу.

Тобто управління — це насамперед організація дій по координації, об'єднанню в систему спеціалізованих зусиль групи людей.

7. Мета є найважливішою характеристикою управління — визначенням його призначення. Власне задля певних досягнень і здійснюється управління. Не можна вважати управлінням безцільні перетворення, оскільки вони є беззмістовними.

8. Тільки динамічне цілепокладання і цілеспрямовані дії можуть забезпечити прогрес суспільства. Так званий період застою колишнього радянського суспільства відзначався наявністю лише негативних зворотних зв'язків у структурному відношенні, а в функціональному — сталістю завдань управління, несприйнятих народом, збереженням попередньої якісної визначеності без урахування вимог зміни зовнішнього середовища, суспільного застою, а не розвитку, статики, не руху, що суперечить самій природі людського суспільства. Крах такої системи був неминучим.

Будь-яка самокерована система, в тому числі і соціальна, мусить мати принаймні властивість гомеостазису, тобто спроможність зберігати у відносній постійності свої основні параметри в умовах зміни середовища. Однак гомеостазис не є достатньою ознакою системи управління. Складні системи управління в суспільстві мають бути спроможними у процесі розвитку переходити з одного якісного стану до іншого, підтримувати динамічну рівновагу з оточенням, забезпечувати сучасне й ефективне приведення суспільства до відповідності з притаманними йому об'єктивними закономірностями та тенденціями поступового розвитку. Природно-історичний процес в основному так і розвивався від одного — нижчого — ступеня, до другого — вищого.

Досвід історії (колишнього соціалістичного табору) поставив зовсім нове завдання — повернути суспільство до якісних параметрів підприємницької суспільно-економічної формації. Подібні завдання соціальні системи управління ніколи не розв'язували, до того ж вони суперечать загальній об'єктивній тенденції розвитку людства, що і призвело до глибокої кризи постсоціалістичного суспільства. В даному разі метою управління є не підвищення організованості системи, ії розвитку, а руйнування структури. З цим завданням нові суб'єкти управління успішно впоралися. Можна припустити, що це проміжний етап процесу управління з метою реорганізації систем, але поки що не видно доцільності і корисності ефекту управлінського впливу.

9. Упорядкування суспільних відносин, збереження їхньої сталості та доцільності у розвитку для конкретно-історичного суспільства забезпечується організуючою роллю управління, але для практичного переведення управлінського впливу у напрямку, що визначається соціальними завданнями, для забезпечення належної соціальної поведінки індивідів необхідний авторитет, влада. І в соціальній організації управління виступає як організуючий процес реалізації влади, як її динаміка. Немає суспільства без управління, як і немає управління в суспільстві без пануючої волі, влади, авторитету.

Таким чином, влада виступає як функціональна властивість, іманентна якість соціальної організації, і реалізується вона через соціальне управління. Це означає, що управління у царині суспільних відносин має здійснюватися на основі підпорядкованості, єдності волі учасників спільної діяльності. Сукупна воля підпорядковує собі індивідуальні волі, владарюючий нав'язує свою волю підвладному, керує діями та вчинками індивідів, тобто здійснює управління людьми.

10. Практичне здійснення управлінських процесів залежить від наявних суспільних умов, а останні в кінцевому рахунку обумовлені матеріальними умовами життя суспільства. Та оскільки управлінська діяльність — це суб'єктивна діяльність людей, відтак вона залежить і від суспільного досвіду, рівня культури та свідомості людей, зрілості суспільства, його технічних можливостей, оптимальності і масштабності соціальних завдань та ін.

Визначені соціальні особливості управління являють собою найсуттєвіше в його змісті, отже, властиві також і державному управлінню. Якщо в цілому управління в суспільстві являє собою загальносоціальну функцію, що реалізується через владно-організуючу діяльність з метою забезпечення узгодженості спільної праці та побуту людей для досягнення суспільне значущих завдань, то державне управління відноситься до функцій держави, яка вносить в цю діяльність притаманні їй ознаки державного устрою та форми державного правління, поділу державної влади, правотворчості, пра-возастосування і правоохорони, верховенство закону та державного примусу щодо його забезпечення тощо.

Все це робить зміст державного управління значною мірою юридичне спеціалізованим, обумовлюючи першочергове значення таких пізнавальних об'єктів, як суспільні відносини, що складаються у сфері державного управління, та право як вирішальний засіб їх унормування й впорядкування.

**Література**

1. АВЕРЬЯНОВ В.Б. Организация государственного управлення, структурно-функциональньїй аспект. — К., 1985. — 146 с.

2. АВЕРЬЯНОВ В.Б. Аппарат государственного управлення: содержание деятель-ности й организационньїе структурм. — К., 1990. — 145 с.

3. АВЕР'ЯНОВ В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. — К., 1997. — 48 с.

4. АВЕР'ЯНОВ В.Б., КРУПЧАН О.Д. Виконавча влада: конституційні засади і шляхи реформування. — X., 1998. — 40 с.

5. АВЕР'ЯНОВ В.Б., АНДРІЙКО О.Ф. Виконавча влада і державний контроль. — К, 1999.—48с.

6. Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування. Матеріали Першої науково-практичної конференції. 18—21 червня 1998р. в м. Яремче Івано-Франківської області. - 82 с.

7. АНДРІЙКО О.Ф. Державний контроль: теорія і практика. Наукова доповідь. -К., 1999.-24с.

8. АНДРІЙКО О.Ф. Державний контроль в Україні-К.,1999-48 с. Аппарат государственного управлення: интересьі й деятельность. - К.„ 1993. -165с.

9. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. - X., 1996. - 398с.

10. БІТЯК Ю.П., ЗУЙ В.В. Адміністративне право (Загальна частина). — X., 1997.

—137с.

1. ГЛАДУН 3. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз. — Львів, 1996. —21с.

2. ГОЛОСНІЧЕНКО І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). — К, 1998. — 108 с.

3. Демократизация аппарата управления. — К., 1990. — 304 с.

4. ДОДИН Е.В. Административная деликтология. Курс лекций. — Одесса, 1997. —115с.