**УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО**

**УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**РЕФЕРАТ**

На тему:

**Принципи державного управління**

**за Максом Вебером**

м. Дніпропетровськ

2000 рік

Визначимось спочатку, що розуміють під значенням принципів державного управління. Різні джерела трактують це визначення по різному. Але більш повним, вдалим, на мою думку є таке: принципи державного управління - це такі основні правила, положення та норми поведінки, за якими діють учасники державного управління за умов, що склалися в суспільстві.

Найбільш характерно розвиток, становлення, боротьба міст у стародавні часи та в середні віки показано в роботі Макса Вебера «Місто». З життя міст складається життя держави. З принципів управління містом, загалом, складаються принципи управління державою. Тому аналіз принципів державного управління пропоную зробити саме на основі цієї роботи.

М. Вебер характеризує поняття міста та різноманітні його типи. По мірі розвитку міста, саме визначення стає більш об’ємним, досконалим, характеризуючи тим самим рівень розвитку суспільства та глибину процесів, що виникають, як в ньому самому так і поруч з ним.

По М. Веберу містом вважають поселення, в якому перебуває вотчинник або князь, а також місце де існує ринок. Таке визначення можливо застосувати лише з появою, початком ринкових відносин, якому відповідає рівень розвитку суспільства. І вже з розвитком соціальних, економічних, військово-політичних процесів характеристика міста стає більш об’ємною, але головними ознаками міста все ж є наявність:

1. укріплення;

2. ринка;

3. суду або будь-якого власного права;

4. ознаки корпоративності та витікаючої звідси -

5. автономії і автокефалії.

Отже і управління містом, через установи, створені самими городянами.

Однак попередником міського укріплення все ж є не огорожені села чи інші укріплення, а саме бург - фортеця, де жив пан зі своїми підлеглими йому, як посадовій особі або особисто, воїнами, разом з сім’ями та слугами.

Місто, як правило, було прилеглим до бургу і населення зацікавлене в обміні промислово-ремісними або сільськогосподарськими продуктами діяльності розташовувались коло нього. Ринок і бург були прилеглими один до одного.

Спочатку місто - бург являв собою досить «велике» місце дії різних соціально-політичних сил - вотчинні, ленні, земські, церковні, судові влади співіснували одна з одною.

Подивившись на міста, з економічної точки зору, їх можна розділити на дві основні групи: місто споживачів та місто виробників. Належність міста до того чи іншого типу залежить від соціальної природи міського населення.

Якщо в місті переважає аристократія землевласників, то це місто споживачів, якщо більшість ремісників - місто виробників.

Соціальна структура міського населення досить складна, тому риси міста споживачів та міста виробників поєднуються в кожному конкретному місті.

Безумовно це пов’язано з різноманітністю соціального складу міського населення, відображаючи інтереси різних його верств.

Міські жителі, як правило були членами місцевих професійних спілок, гільдій, цехів специфічних даному місту. Вони входили, як члени округів, в округа управління на які ділилося місто, виконуючи при цьому певні обов’язки. Об’єднуючись при цьому в спільноти з виборчими посадовими особами або спадкоємними старійшинами.

В китайських та російських селах союз старійшин був могутнім органом управління з яким не можливо було не рахуватись.

Західне середньовікове місто володіло не тільки перерахованими вище ознаками, але й було скріплено клятвою братерством.

В стародавності його символом були загальні вибори пританів (правителі, члени Ради 500, які обирались). Місто було скріплено клятвою «комуною» і вважалось в правовому значенні «корпорацією».

Фактичним сеньором міста був або власник імператорського лену, або єпископ, який завдяки світським та духовним засобам впливу мав найбільші шанси на панування.

В останні десятиріччя ХІ століття, в містах Європи, повсюди почали з’являтись консули, які щорічно, офіційно обирались, а не призначались як раніше сеньором-єпископом, усіма городянами або обраною ними ж колегією. Колегія майже завжди була органом, який узурпував виборче право, групою заможних городян. В місті могло бути до десятка таких груп.

Консули виходили, як правило з середовища знатних судових посадових осіб або вотчинної курії. Тепер вони обирались об’єднаним бюргерством або його представниками. Консули знаходились під суворим контролем колегії. По суті це були представники або голови найбільш могутніх в політичному і економічному відношенні родів.

Оскільки консул мав свою справу або інші джерела доходів, він ставав більш незалежним від сеньора.

Вирішальними були особисті відношення і вплив, а також особиста унія при здійсненні різних функцій управління.

На цій стадії проявлялась тенденція до певного соціального компромісу, коли всі найбільш впливові верстви населення прагнули пропорційно своєму впливу та можливостям поділити проміж собою місця в міській раді та різні міські посади.

Першим головним завоюванням цього противосеньоріального руху, була заборона представникам аристократії будувати бурги у середині міста. І ще одне велике завоювання бюргерства але вже в юридичній області - це створення особливої міської юрисдикції, процесуальної процедури та міського права.

До числа наданих княз’ями та вотчинниками привілегій містам відноситься перш за все те, що бюргерство конституюється як «громада» з власним органом управління. Наявність органа управління - ради вважалося в Німеччині необхідним виразом свободи міста і бюргери боролись за право визначати його склад.

В Стразбурзі к кінцю ХІІ століття єпископа, як главу міста, змінила міська рада, яка об’єднувала представників бюргерства та п’ять міністеріалів єпископа.

З ХІІІ століття в брабантських, ірландських, голландських містах поряд с шеффенами ( члени суда в німецькому праві) виступають на сцену представники бюргерства.

В Англії та Франції значну роль відіграли гільдії купців. Крім того виникали так звані гільдії захисту, які надавали городянам те чого вони були позбавлені в містах з початку середньовіччя - захист та безпеку.

Виникнення міських товариств проходило шляхом узурпації влади зі сторони союзів бюргерів, купців та міських рентнерів і їх об’єднання або з лицарями, які проживали в місті або з братствами і цехами ремісників.

М.Вебер дає пояснення, чому на відміну від Азії, в Середземноморському басейні, а потім і в Європі, почався розвиток міст.

Частково причиною може служити те, що виникненню міського братства, а отже і міської спільноти, перешкоджала магічна замкнутість родів, каст (Індія, Китай). Вони були носіями важливих релігійних традицій і визначали специфічний образ життя. Тому касти ритуально виключали одна одну.

У зв’язку з цим в країнах Передньої Азії, включи Єгипет і Китай, виникає так звана царська бюрократія. Спочатку це було пов’язано тільки з будівельними роботами (необхідність регулювання течій річок, зрошення), але потім це привело до повної бюрократизації управлення, яке взяло поcтачання армії в свої руки. Внаслідок цього солдати були відокремлені від засобів військових дій а підлеглі роззброєні. Тут не могла виникнути політична, незалежна від царської влади бюргерська спільнота.

І як відміна, на Заході існував принцип самоекіпіровки війська, що означало самостійність окремих військовозобов’язаних. Тому на Заході на відміну від Азії озброєні міські союзи мали змогу об’єднатись і виступити, як військова сила, проти володаря міста .

На прикладі Італії можна відслідкувати розвиток органів, які здійснюють функції управління містами. Так до 1187 року майже у всіх містах, де панувала родова знать існував поділ на Велику раду, яка виносила рішення і Малу раду, яка здійснювала керівництво містом.

Державна структура і техніка управлення Венеції знаменита встановленням патрімоніально-державної тиранії міської знаті. Паралельно цій монополізації, боротьбу за владу продовжує вести зміцніла церковна бюрократія.

У зв’язку з суперництвом проміж союзами знаті та для раціонально діючого судовиробництва, виникає своєрідна посада владного чиновника, який переїздив з місця на місце - подеста, яка замінила колишнього консула.

Розквіт інституту подеста відноситься до першої половини ХІІІ століття. Подеста, з юридичною університетською освітою, закликався, як правило, з чужої спільноти на короткий час служби, та облачався вищою судовою владою.

Головним обов’язком подеста було слідкування за суспільною безпекою і порядком, збереження миру в місті. Інколи здійснювалось військове керівництво, завжди - правосуддя.

Все це здійснювалось під контролем ради.

Тут ми бачимо яскраву ознаку владності родів, які весь час боролись за право здійснювати контроль і впливали на політичне і економічне життя міста.

Тому, як відмічає, М.Вебер, в Італії простежується чітка лінія формування міської знаті, на основі чіткої ознаки владності родів.

В Англії же діється розвиток олігархії. Тут вирішальною, у встановленні устрою, є королівська влада. Королівське правління суворо контролювалось станами і залежало від підтримки знаті, але це було головним в тім, що політичні і економічні інтереси були пов’язані між собою.

Королі, повністю залежні у фінансовому відношенні від владних станів, боялись їх. Однак в своїй політиці вони орієнтувались на владу парламенту, як центрального закладу. Вони проводили вплив на характер міського устрою та на персональний склад міських рад і тому підтримували олігархію знаті.

Падіння владності родової знаті, в середні віки, бачиться дуже сходним. Наступним етапом розвитку західноєвропейських міст, як наприклад італійських, слід вважати становлення верств popolo.

В Італії popolo, в Німеччині цехи, складалися із різних елементів, перш за все з прошарку підприємців та ремісників. Вони створили і фінансували скріплене клятвою братерство цехів, яке вело боротьбу проти знатних родів. Основною ціллю пополанів було, тимчасово або надовго виключити знатні роди із процесу керування комуною.

Внаслідок повної або часткової перемоги незнатних прошарків суспільства, для структури політичного союзу та його управління, стало дуже важливим встановлення адміністративного характеру політичного союзу і перш за все проведення принципу територіальної спільноти.

Встановлення демократії призвело до перетворення системи управління. Пануючих представників знатних родів замінили функціонери, які обиралися жеребкуванням.

Можна підвести підсумок досягнень міст одержаних ними в результаті розвитку і боротьби, а також показати певні напрямки розвитку міського, а через них і державного управління:

1. Політична самостійність, частково власна зовнішня політика, внаслідок чого міське управління довгий час мало власні збройні сили;

2. Автономне судовиробництво, як в самому місті, так і в середині гільдій та цехів;

3. Автокефалія, таким чином виключно власні судові і адміністративні заклади;

4. Оподаткування городян, незалежність від податків та повинностей зовні;

5. Ринкове право, нагляду за ринками в середині міста;

6. Відношення міст до не бюргерських, не міських прошарків населення.

Аналізуючи вищесказане можна зробити певні висновки і намітити деякі принципи державного управління :

* Розподіл праці, який забезпечує появу кваліфікованих спеціалістів;
* Ієрархічність рівнів управління, при якому нижчестоячий рівень контролюється вищестоящим рівнем, підпорядкованим йому;
* Існування пов’язаних систем, формальних правил та стандартів, що забезпечує однорідність обов’язків та координованість завдань.
* Знеособленість ролі офіційної особи, що знижає ефект суб’єктивних помилок;
* Здійснення найму на роботу в чіткій відповідності з кваліфікаційними вимогами.

Таким чином узагальнюючи можна сказати, що принципи державного управління відображають сутність явищ та процесів управління, що підпорядковуються певним законам та закономірностям.

Тобто - принципи державного управління - це керівні ідеї, основополагаючі засади, що відображають закономірність розвитку і відносин управління в державі.