



15. Уголовный кодекс Латвийской Республики / науч. ред. и вступ. статья канд. юрид. наук А.И. Лукашкова и канд. юрид. наук Е.А. Саркисовой; перевод с латышского канд. юрид. наук А.И. Лукашова. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. – 313 с.

16. Уголовный кодекс Литовской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1243877>.

17. Уголовный кодекс Эстонской республики / науч. ред. и перевод с эстонского В.В. Запелова, вступ. статья канд. юрид. наук доц. СПбГУ Н.И. Мацнева. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. – 262 с.

18. Уголовный кодекс Туркменистана (на туркменском и русском языках) / ответственные за выпуск Я. Кичиева, Н. Смирнова. – Ашхабат: Туркменистан, 1997. – 352 с.

19. Уголовный кодекс Республики Узбекистан с изменениями и дополнениями на 15 июля 2001 г. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. – 338 с.

20. Дементьев С.И. Построение уголовно-правовых санкций в виде лишения свободы / С.И. Дементьев. – Ростов: Изд-во Рост. ун-та, 1986. – 157 с.

21. Свобода слова в Україні почала покращуватися: дані моніторингу ІМІ за перше півріччя 2015 р. (інфографіка) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://imi.org.ua/news/49483-svoboda-slova-v-ukrajini-pochala-pokraschuvatisya-dani-monitoringu-imi-za-pershe-pivrichchya-2015-infografika.html>.

22. Единый государственный реестр судебных решений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ СУЩНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ НАУКЕ

Валерий ПОЛЬЩИКОВ,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного, административного и международного права Мариупольского государственного университета

Summary

In the article the essence of governance as a category of administrative and legal science in terms of theoretical and methodological and organizational and functional aspects of its implementation. The peculiarities of public administration in modern conditions of the interstate European integration as a process involving the perception of the need for the national legal system of the European legal and regulatory standards and their implementation in the most important spheres of public relations. It is proved that in the present conditions of social organization, governance takes place through the implementation of a focused, strong-willed activity of specific people – government managers who are officials of the public authorities, and the meaning of this activity is to perform administrative measures aimed at the enforcement of laws, the creation of regulations acts, their implementation and carrying out organizational activities.

Key words: public administration, administrative law, public authority, the European interstate integration, public service.

Аннотация

В статье рассматривается сущность государственного управления как категории административно-правовой науки с точки зрения теоретико-методологических и организационно-функциональных аспектов его осуществления. Раскрываются особенности государственного управления в современных условиях европейской межгосударственной интеграции как процесса, предусматривающего необходимость восприятия национальной правовой системой европейских правовых и управленческих стандартов и их имплементации в важнейшие сферы общественной жизни. Обосновано, что в современных условиях организации общественной жизни государственное управление происходит путем осуществления целенаправленной, волевой деятельности конкретных людей – государственных управленцев, которые являются должностными лицами органов публичной власти, а смысл такой деятельности заключается в выполнении действий административного характера, направленных на исполнение законов, создание нормативных актов, их реализацию и проведение организационных мероприятий.

Ключевые слова: государственное управление, административное право, публичная власть, европейская межгосударственная интеграция, государственная служба.

Постановка проблемы. Комплексное административно-правовое исследование функциональной природы, сущности и проблематики осуществления государственного управления в современных условиях европейской межгосударственной интеграции отражает крайне важные общественно-политические и юридические вопросы на современном этапе становления и развития национальной правовой системы Украины, среди которых особенно следует отметить наиболее ключевые и определяющие актуальность данного исследования. Во-первых, это принципиальная невозможность построения демократического, социального, правового государства

(ст. 1 Конституции Украины) без надлежащего системного реформирования принципов, форм и методов государственного управления в соответствии с существующими условиями жизнедеятельности общества. Во-вторых, важно акцентировать внимание на объективной необходимости правового обеспечения приоритетности принципа соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в практическом осуществлении государственного управления, что логично и неотъемлемо следует из принципа верховенства права как фундаментальной основы деятельности всех органов и должностных лиц любой ветви власти в демократическом государстве, а также одно-



временно выступает главной целью государственно-управленческого воздействия на соответствующие объекты управления. В-третьих, серьезным законодательным пробелом является отсутствие в действующем законодательстве комплексного, всеобъемлющего подхода к вопросам административной, административно-территориальной реформы, реформы института государственной службы и службы в органах местного самоуправления, а также других аспектов реализации теоретических конструкций о сущности государственного управления, прежде всего в части деятельности органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления, что в совокупности составляет узкое понимание публичного управления в государстве.

Актуальность темы исследования подтверждается, кроме обозначенных выше факторов, отсутствием комплексных научных исследований, рассматривающих природу государственного управления именно сквозь призму модернизации административно-правовой материи в современных условиях европейской межгосударственной интеграции.

Состояние исследования. Различные аспекты определения сущности и правовой природы государственного управления неоднократно были проанализированы в работах как отечественных, так и зарубежных ученых в области административного и конституционного права, среди которых можно назвать Г.В. Атаманчука, Ю.П. Битяка, К. Шеннона, К. Поппера, В.Н. Шаповала, Ю.С. Шемшученко, В.А. Юсупова и других. В то же время стоит отметить фактическое отсутствие в изученной достаточно широкой научно-монографической базе комплексного исследования проблематики определения административно-правовой природы государственного управления с учетом современного состояния его реализации в практической управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Украине, что напрямую детерминирует цели и задачи представленного исследования.

Целью и задачей статьи является определение административно-правовой природы и сущности государственного управления в современных усло-

виях европейской межгосударственной интеграции и проведения в Украине фундаментального реформирования административного права и отдельных институтов публичной власти. Новизна работы заключается в попытке синергетически объединить достижения теории государственного управления, теории и истории государства и права, конституционного и административного права для разработки универсального концептуального подхода к научно-практическому пониманию места и роли государственного управления в жизнедеятельности современного европейского общества.

Изложение основного материала.

Категорию «управление» в самой широкой интерпретации обычно определяют как родовое понятие, характеризующее множество элементов или составных частей природы, общества, самого человека, причем чаще всего в специальной литературе рассматривается управление кибернетикой (Н. Винер), предмет и научная специфика которой позволяет отметить наиболее общие (универсальные) качества взаимосвязей и взаимодействий в механических, биологических и социальных системах. Кроме того, в соответствии с этим разработаны тематические и информационные теории управления (К. Шеннон, У. Росс Эшби), общая теория систем (Л. фон Бернталанфи), синергетика (Г. Хакен), «организмическая теория управления» (А. Колмогоров), другие теоретические конструкции, относящиеся к предмету так называемых «точных» (или естественных) отраслей научного познания [1, с. 21–22]. В целом указанные теории дают основание для таких общих выводов относительно определения сущности управления, как определенного процесса руководящего характера в системе «субъект-объект»: а) управление является функцией организованных систем различной природы (биологических, общественных, социальных), что обеспечивает их целостность, то есть достижение задач, поставленных перед ними, сохранение их структуры, поддержание режима их деятельности; б) управление служит интересам взаимодействия элементов, составляющих ту или иную систему и представляет собой единое целое с общими для всей системы задачами; в) управление явля-

ется внутренним качеством целостной системы, основными элементами которой являются субъект (управляющий элемент) и объект (элемент, которым управляют), причем они постоянно взаимодействуют на основе самоорганизации (самоуправления); г) управление предполагает не только внутреннее взаимодействие элементов, которые в своей совокупности составляют систему, а и множество целостных систем различного иерархического уровня, которые взаимодействуют между собой, то есть необходимым является выполнение функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера (в последнем случае система высшего уровня выступает как субъект управления по отношению к системе низшего уровня, которая, в свою очередь, в рамках данного взаимодействия выступает как объект управления); д) управление по своей сути сводится к управляющему воздействию субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития, то есть целенаправленное управляющее воздействие реализуется (осуществляется) в связях между субъектом и объектом непосредственно субъектом управления (его целенаправленными, волевыми, умышленными действиями); е) управление выступает как реальная категория тогда, когда существуют отношения подчинения объекта управления субъекту управления, то есть упорядочивающее, руководящее влияние оказывает именно субъект управления как система более высокого порядка по отношению к объекту управления как системы более низкого порядка (при этом система более низкого порядка – объект управления иногда может вообще не представлять собой определенной организованной системы взаимосвязанных внутренних элементов).

Особый интерес с точки зрения исследования общетеоретических основ сущности государственного управления представляет механизм осуществления социального управления, которое вполне естественно представляет собой исключительно общественный институт, ведь предполагает наличие как субъектов, так и объектов целенаправленного управляющего воздей-



ствия (управления). В данном контексте следует отметить, что на современном этапе (впрочем, так же, как и на всех предыдущих конкретно-исторических этапах развития общества и общественных институтов) социальное управление существует в пределах взаимодействия людей, то есть на основе субъективного фактора, который является определяющим относительно содержания управленческой деятельности в любой отдельной сфере или отрасли.

Отталкиваясь от такого подхода, следует признать человека единственным возможным субъектом управления с социологической и философской точек зрения, в то время как объекты управления могут иметь разнообразную форму: людей, ресурсов, организационных систем, общественных благ, всего общества в целом и так далее. Стоит отметить и тот факт, что управление в человеческом обществе актуализируется в силу того, что общество, по утверждению К. Поппера, является открытой системой [2, с. 189], в которой будущее не детерминировано прошлым, а зависит от воли, энергии и организованности действий людей, а историческое наследие является продуктом жизнедеятельности предыдущих поколений и также находится в открытом состоянии для настоящего времени в части оценки и возможностей серьезного интеллектуального анализа, следовательно, личностные и социальные взаимосвязи воспроизводятся постоянными усилиями, реальным поведением и активной деятельностью людей, без чего, по определению Г.В. Атаманчука, «наступает энтропия, хаос, анархия, произвол, распад» [1, с. 25].

Одним из видов такого общественного (социального) управления является государственное управление, которое характеризуется указанными общими чертами, то есть осуществляется людьми в рамках особой, специфической системы организации общества, которой является государство в смысле, достаточно точно раскрытом Ю.С. Шемшученко, который характеризует указанную политико-правовую категорию в двух измерениях: 1) как совокупность людей, территории, на которой они проживают, и суверенной в пределах данной территории власти;

2) как организацию политической власти, главный институт политической системы общества, который направляет и организует с помощью норм права совместную деятельность людей и социальных групп, защищает права и интересы граждан. Аккумулируя в своих руках властные полномочия, государство политически интегрирует общество и представляет его как во внутренних делах, так и во внешних отношениях. При этом назначение государства реализуется через его основные функции, которые в самом общем смысле классифицируются на функции внешние и внутренние. Более конкретизированным является разделение функций государства на экономическую, политическую, идеологическую, социальную, экологическую, обеспечения правопорядка и обороны государства и другие. Относительно осуществления политической власти выделяют три главные функции: законодательную, исполнительную и судебную, иногда к ним приобщают еще и контрольно-надзорную функцию государства. Политические факторы государственной власти определяют форму государства, под которой понимают организацию государственной власти и его устройство. Во-первых, это установленный порядок образования и организации высших органов государственной власти. Во-вторых, это способ территориального устройства государства, соответствующий порядку взаимоотношений центральной, региональной и местной власти. В-третьих, это средства и методы осуществления государственной (политической) власти. Таким образом, форма государства определяется тремя составляющими: формой государственного правления, формой государственного устройства и типом государственного (политического) режима [3, с. 155].

Кроме того, следует отметить тот факт, что для всех типов государств характерны признаки, отличающие государство от общества и его политических организаций: наличие особого аппарата управления (публичной власти); суверенитет государства, то есть его независимость и самостоятельность в осуществлении внутренней и внешней политики; исключительное право на принятие законов и других нормативных актов, обязательных для

всего общества или его части; наличие аппарата принуждения; исключительное право государства определять денежную систему, устанавливать и взимать налоги и другие принудительные сборы с населения для общественных нужд и содержание аппарата управления и так далее [3, с. 155–156].

В этой связи стоит обратить внимание также и на то, что государство – не единственная в историческом разрезе форма организации общества, более того, оно является продуктом исторического развития общественных отношений в политической, социально-экономической, правовой, культурной сферах жизнедеятельности людей. Исторически первой общественно-организационной формой было догосударственное общество, которое представляло собой определенную общину как универсальную форму организации аграрных и других ранних обществ, через которую прошли (или проходят) все народы мира [4, с. 28]. В свою очередь, исторически первой формой самоорганизации общины О.Ф. Скакун считает праобщину [4, с. 28], в период функционирования которой завершилось биологическое развитие человека, возникли искусственно созданные орудия труда для выполнения задач самосохранения и жизнеобеспечения, что стало началом перехода от праобщины к родовой общине благодаря формированию коллективизма в производстве и потреблении, а несколько позже – к появлению крестьянской общины. Особенностью указанного периода организации общественной жизни является отсутствие имущественного неравенства, разделения труда, частной собственности. В результате тщательного историко-правового рассмотрения указанных периодов можно выделить следующие основные признаки первобытного общественного самоуправления: а) первобытное общественное самоуправление существовало исключительно в пределах рода, выражало его волю и основывалось на кровных связях; б) субъект и объект управления совпадали; в) в качестве органов самоуправления выступали родовые собрания, под которыми понимаются собрания всех членов рода (мужчин и женщин) с процедурой избрания старейшин; г) общественные дела решались волеизъявлением взрослых членов рода



и избранных ими старейшин; д) власть старейшин, возглавлявших род, а также военных начальников (только на период войны) базировалась исключительно на авторитете, опыте, уважении; е) должность старейшины не давала никаких привилегий ее носителю; ж) отсутствие разницы между правами и обязанностями у членов рода [4, с. 28].

Таким образом, можно определить в качестве доказанного факта практически абсолютное отсутствие правовой категории государственного управления в догосударственном обществе, то есть необходимость в регулировании и упорядочении определенной системы, которой выступает государство, возникает исключительно после появления самой системы, а следовательно, возникновение государственного управления является объективным процессом, вызванным необходимостью упорядочения принципиально новых общественных отношений, иными словами – продуктом исторического процесса и общественно-политического, социально-экономического, культурно-духовного развития общества как совокупности индивидов (которые именно под влиянием общественных отношений и взаимосвязей становятся личностями, приобретая индивидуально определенную совокупность социально значимых качеств человека, что находит свое дальнейшее проявление в отношениях между людьми) [1, с. 25]. В ходе дальнейшего исторического процесса с появлением государства и государственного управления индивиды получают правовой статус граждан (подданных), политико-правовая сущность и значение которого заключается в принадлежности к формально определенному государству, объективируя то обстоятельство, что гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права и свободы в полном объеме предоставляются исключительно гражданам фактически состоявшегося и уже возникшего на политической карте мира суверенного государства [3, с. 141].

Таким образом, следует констатировать, что основной формой общественного управления как необходимого условия упорядочения и управляемости общества на современном конкретно-историческом этапе является государственное управление, де-

терминируемое фактической организацией всех современных общественных систем именно в форме государства, которые отличаются только по своим внутренним системным качествам (то есть форме государства, диалектически и системно-структурно состоящей из формы государственного устройства, формы государственного правления и формы государственного (политического) режима).

При этом необходимость управления любой системой в современных условиях общественного развития порождается фактом существования самой такой системы и связанной с этим необходимостью оптимального регулирования с помощью различных методов и форм как внутренних системных взаимосвязей и отношений, так и межсистемных связей с другими подобными системами аналогичного уровня (межгосударственное общение, осуществляемое в современном мире путем установления и поддержания международных отношений на основе международно-правовых принципов и норм), а потому в контексте административно-правового анализа сущности государственного управления крайне важной научно-практической задачей является правильное определение понятия и сущности государственного управления именно как административно-правовой категории, то есть такой категории, теоретические и практические основы которой регламентируются отраслевыми административно-правовыми нормами, формально регулируемыми общественные отношения, возникающие в сфере функционирования государственной исполнительной власти, местного самоуправления и административной юстиции.

Выводы. На основе проведенного исследования можно сделать несколько выводов административно-правового характера о сущности государственного управления в современном обществе в контексте усиления процессов европейской межгосударственной интеграции: а) основной формой общественного управления как необходимого условия упорядочения и управляемости общества на современном конкретно-историческом этапе является государственное управление, де-

терминируемое фактической организацией всех современных общественных систем именно в форме государства, которые отличаются только по своим внутренним системным качествам, что предполагает принципиальную возможность внедрения международных и европейских принципов, форм и методов публичного управления в управленческую и правовую практику административных органов Украины; б) сущностной природе государственного управления в узком (административно-правовом) смысле присущи все признаки исполнительной власти, основным методом реализации которой является издание административных актов и выполнение общественно значимых действий для исполнения действующих норм общих (законодательных) актов; в) государственное управление функционально реализуется путем осуществления целенаправленной, волевой деятельности конкретных людей – государственных управленцев, которые являются должностными лицами органов государственной власти, а смысл такой деятельности заключается в выполнении действий административного характера, направленных на выполнение законов, создании нормативных актов, их реализации и проведении организационных мероприятий; г) государственное управление осуществляется в обществе исключительно публичной властью, что следует из особой, уникальной роли и места государства в обществе; д) государственное управление осуществляется на основе действующего законодательства определенного государства на данном конкретно-историческом отрезке, то есть имеет формально определенный, нормированный характер, причем для государственного управления в узком его значении приоритетными являются профильные нормы конституционного (на общем уровне) и административного (на специальном уровне) права; е) государственное управление заключается в осуществлении регулирующего и организационного практического влияния на объекты государственного управления, которыми являются общественные отношения в любой сфере жизнедеятельности общества, при этом происходит взаимодействие субъектов и объектов в рамках единой сложной системы, а потому управляющее воздействие субъекта нельзя считать исключительно односторонним.



СУБЪЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ИНОСТРАННОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Галина ПУЗАНОВА,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного права и государственного управления
Международного гуманитарного университета

Summary

The questions of the legal providing of forming and realization of state economic policy and such it direction as state policy of the foreign investment are considered in the article. The subjects of determination, providing of realization, forming, participating in forming and realization of state policy of the foreign investment are indicated. It is marked that the basic subjects of forming and realization of state policy are ministries that corresponds existent practice in most foreign countries. The process of forming of state policy includes the row of the stages: determination of priorities; forming of politics, making decision, monitoring, evaluation.

Key words: state economic policy, state policy of the foreign investment, basic stages of process of forming and realization of state policy of the foreign investment, authority and function of subjects of process of it forming and realization.

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы правового обеспечения формирования и реализации государственной экономической политики и такого ее направления, как государственная политика иностранного инвестирования. Указаны субъекты определения, обеспечения реализации, формирования, участия в формировании государственной политики иностранного инвестирования. Отмечено, что основными субъектами формирования и реализации государственной политики являются министерства, что соответствует существующей практике большинства зарубежных стран. Процесс формирования государственной политики включает ряд стадий: определение приоритетов, формирование политики, принятие решений, мониторинг, оценивание.

Ключевые слова: государственная экономическая политика, государственная политика иностранного инвестирования, основные стадии процесса формирования и реализации государственной политики иностранного инвестирования, полномочия и функции субъектов процесса ее формирования и реализации.

Постановка проблемы. Согласно индексу инвестиционной привлекательности, который проводится Европейской Бизнес Ассоциацией (далее – ЕБА), в I квартале 2015 г. 85% бизнесменов не довольны состоянием инвестиционного климата в Украине, 46% руководителей компаний-членов ЕБА считают, что бизнес-климат стал еще хуже, чем в декабре 2014 г., а 47% опрошенных не видят предпосылок для улучшений его и во II квартале 2015 г. При этом, как подчеркивает ЕБА, в I квартале 2015 г. значительно пострадал финансовый сектор. Причиной бизнес называет невероятные темпы инфляции, нестабильность банковской системы, колебание валютного курса, недоступность кредитных ресурсов, валютные ограничения и непоследовательную политику Национального банка Украины. Среди

других дестабилизирующих факторов респонденты отметили налоговое давление, введение дополнительных импортных пошлин, неразрешенную ситуацию на востоке государства, а также непонятную стратегию правительства относительно проведения реформ в целом.

А. Бочи отмечает, что позиции Украины в международных рейтингах, которые часто являются важными факторами для вложения инвестиций инвесторами, также не совсем утешительны. Так, анализ «Индекса экономических свобод – 2015» засвидетельствовал, что в Украине наихудшие условия для развития экономики среди стран Европы и большинства пост-социалистических стран. При этом в 2015 г. наша страна ухудшила общий рейтинг среди 178 стран: с 155 места до 162 [1, с. 2].

Хотелось бы надеяться, что результаты проведенного административно-правового исследования и полученные теоретико-методологические результаты будут учтены при формировании концепции реформирования административно-правовых институтов, в частности публичной службы, в Украине, станут хорошей основой для дальнейшего проведения сложной и ответственной работы по приближению качества государственного управления к эффективным европейским принципам и стандартам.

Список использованной литературы:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Поппер К. Открытое общество и его враги : в 2 т. / К. Поппер. – пер. с англ. – М., 1992–. – Т. 2. – 1992. – 446 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : Юрична думка, 2007. – 992 с.
4. Скаун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скаун. – Х. : Консум, 2000. – 691 с.