



22. О судоустройстве и статусе судей : Закон Украины от 07.07.2010 г. № 2453-VI: по состоянию на 12 янв. 2015 г. // Официальный вестник Украины. – 2010. – № 55/1(30.07.2010). – Ст. 1900 (с изменениями).

23. Конституция Украины от 28.06.1996 г. № 254к/96-ВР: по состоянию на 21 янв. 2014 г. // Официальный вестник Украины. – 2010. – № 72/1(01.10.2010). – Ст. 2598 (с изменениями).

24. О Высшем совете юстиции : Закон Украины от 15.01.1998 г. № 22/98-ВР: по состоянию на 21 мая 2015 г. // Официальный вестник Украины. – 1998. – № 6(26.02.98). – Ст. 206 (с изменениями).

25. Губерська Н.Л. Ліцензування діяльності вищих навчальних закладів України як адміністративна процедура [Електронний ресурс]/Н.Л. Губерська// Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 9. – С. 35-41. – Режим доступу : <http://easternlaw.com.ua/osoblive-administrativne-pravo/guberska-n-l-licenzuvannya-diyalnosti-vishnix-navchalnix-zakladiv-ukra%D1%97niyak-administrativna-procedura>. – Назва з екрана.

РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: ПУБЛИЧНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Татьяна СТАДНИЧЕНКО,

аспирант кафедры права и европейской интеграции

Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

The article is devoted to the peculiarities of the activities of the authorities in the context of decentralization and European integration of the national state. The article European integration public administration determined through trends, imperatives and principles of the European administrative institutions. Special attention is paid to the making of the territorial administration: how public authorities and bodies of local self-government. The features, stages and basic characteristics of the decentralization process, the features in this rulemaking process. The directions of the implementation of the European principles of public administration in practice of activity of bodies of power in Ukraine. Considered ways of improvement of normative-legal the activities of the authorities.

Key words: decentralization, European principles of management, rulemaking, authority, public administration, public management.

Аннотация

Статья посвящена исследованию особенностей деятельности органов власти в условиях процесса децентрализации и евроинтеграционного курса национального государства. В статье евроинтеграционная составляющая публичного (государственного) управления детерминирована через тенденции, императивы и принципы европейских административных институтов. Особое внимание уделено нормотворчеству органов территориального управления: как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Выделены особенности, этапы и базовые характеристики процесса децентрализации, указаны особенности нормотворчества в этом процессе. Предложены направления реализации европейских принципов государственного управления в практике деятельности органов власти в Украине. Рассмотрены направления усовершенствования нормативно-правовой базы деятельности органов власти.

Ключевые слова: децентрализация, европейские принципы управления, нормотворчество, орган власти, публичная администрация, публичное управление.

Постановка проблемы. В условиях современных европейских интеграционных процессов для Украины эффективным шагом в оптимизации системы публичной власти может стать институционализация демократических властных отношений с широким представительством интересов регионов, структуризация органов публичной власти, децентрализация управления. Нормотворческая деятельность при таких обстоятельствах выступает той функциональному признаку, которая позволяет вести речь об институциональной способности органа власти, ведь именно формализация административных норм деятельности определяет сущность органа власти. Именно поэтому нормотворчество выступает организационно-правовой формой деятель-

ности государства, направленной на установление, изменение или прекращение определенных организационных действий, отношений и тому подобное, соответствующими органами власти (субъектами, нормотворчества) путем издания соответствующих нормативно-правовых актов.

Сейчас наука государственного управления начала XXI века переживает сложный этап своего становления, который характеризуется определяющим влиянием глобализационных и региональных интеграционных процессов на формирование правовой системы Украины, системной децентрализации и устоявшейся политической трансформации. Актуальным и чрезвычайно важным следует признавать евроинтеграционный аспект, ведь вхождение Украины в европейское



политическое, информационное, экономическое и правовое пространство определено стратегическим приоритетом внешней политики государства. Достижению этой цели должно способствовать выполнению Украиной положений Соглашения об Ассоциации, ведь их выполнение Украиной на уровне, необходимом для вступления соответствия критериям на вступление в ЕС станет возможным только после проведения комплексной административной реформы, начатой Президентом Украины в 2014 г.

Основными проблемами организации публичного управления, которые требуют решения в ближайшее время, являются: во-первых, кризис регионального управления, который заключается в недостаточном уровне полномочий местной власти и частой смене руководителей областных и районных государственных администраций и их команд; во-вторых, негативные тенденции регионального развития и усиление дифференциации в уровнях социально-экономического развития регионов, в-третьих, в основном искусственная межрегиональная напряженность, которая создает угрозу для единства нации и государства; неразработанность нормативно-правового обеспечения современного трансформационного процесса.

Актуальность темы исследования обусловлена тем обстоятельством, что система государственного управления в Украине находится на этапе радикального реформирования, модернизации принципов, правил и процедур. Это предполагает изменения в деятельности органов публичной администрации, к которой по европейской традиции мы относим органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, имплементации современных европейских принципов управления. Европейские принципы публичного управления как современные общепризнанные демократические ценности европейской цивилизации служат ориентиром проведения государственных-правовых реформ в странах Центральной и Восточной Европы. Поэтому исследование их содержания приобретает приоритетное значение для реализации евроинтеграционного курса страны.

Состояние исследования. Исследованию принципов публично-управленческой деятельности в современной Украине было посвящено много научных трудов. Особо следует выделить труды В.Д. Бакуменко, В.В. Баштанника, В.И. Борденюка, И.А.Грицяка, С.Д. Дубенко, Н.Р. Нижник, А.Ю. Оболенского, С.М. Ратушного, В.А. Ребкала, С.М. Серегина, В.М. Шаповала и других. Отдельные исследования были посвящены условиям формирования, этапам, особенностям территориальной организации публичного управления, детерминации сущности положительных и отрицательных властных отношений. Практически все ученые указывают в своих трудах на проблематику развития государственно-управленческой деятельности в Украине: несовершенство нормативно-правового обеспечения, нерешенность вопросов разграничения властных полномочий и несовершенство нормотворчества в органах власти базового уровня, начальный этап становления финансово-экономической автономности. Значительный спектр работ по проблематике формирования системы органов власти в Украине дает возможность всесторонне проанализировать интегрированную систему управленческой деятельности, проследить закономерности развития такой системы, рассмотреть структурные характеристики и тенденции организационного развития властного механизма в государстве через взаимовлияние равноуровневых органов власти. Состояние исследования проблемы организации нормотворчества в системе публичной власти, и в частности, в рамках государственно-управленческой деятельности в Украине является недостаточным. Хотя интерес к нему за годы независимого существования Украины существенно возрос, исследователи ограничиваются, главным образом, сравнительным анализом систем права, правовых институтов отдельно взятых стран Европы и Украины. Развитие и укрепление Украинского государства, ее включение в европейские и мировые интеграционные процессы, утверждение собственного пути развития и места в геополитическом окружении неразрывно связаны с организацией публичной власти, которая бы отвечала современным тенденциям правового развития

и международным стандартам в этой сфере.

Целью и задачей статьи выступает разработка теоретико-методологического обеспечения реализации нормотворческой деятельности органов власти в условиях децентрализации с акцентом на публично-управленческом аспекте. Новизна исследования характеризуется выделением направлений реализации европейских принципов государственного управления в практике деятельности органов власти в Украине, а также разработкой направлений усовершенствования нормативно-правовой базы деятельности органов власти.

Изложение основного материала. Целесообразность исследований направлений трансформации публичного управления определяется важностью комплексного анализа процесса кардинальных изменений в политической системе Украины, изменений конституционно-правового статуса основных субъектов общественных отношений и административно-территориального деления. При этом государственный курс на интеграцию в Европейский Союз требует правовой адаптации системы управления на центральном и региональном уровнях в Украине в устоявшихся европейских традициях демократического управления, решения проблемных вопросов правового регулирования процессов децентрализации, взаимоотношений местных органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также в вопросах законодательного закрепления процедуры делегирования властных полномочий.

На сегодня в отечественной науке государственного управления и практике государственной службы европейские принципы еще не получили должного толкования и внедрения, что объясняется, среди прочего, незначительным количеством соответствующих научных разработок, обобщения опыта европейских стран относительно их понимания и практики применения. В европейских странах на протяжении последних десяти лет были проведены комплексные научно-практические исследования современных принципов и стандартов деятельности публичных администраций. Именно поэтому современный этап государственно-



го строительства в Украине требует создания системы государственного управления, которая могла бы наиболее эффективно реализовать имеющийся в стране экономический потенциал, обеспечить динамичное развитие как страны в целом, так и каждой территории в частности [1, с. 21-22]. Неотъемлемой составляющей политической реформы должна стать децентрализация системы власти в Украине, расширение полномочий и финансовых возможностей территориальных общин.

Промежуточными звеньями в этом процессе должны стать: внедрение принципа субсидиарности в системе распределения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, между органами местного самоуправления, представляющих административно-территориальные единицы разного уровня; законодательное определение пределов территориальной юрисдикции органов государственной власти и органов местного самоуправления; разработка механизма передачи полномочий от местных органов государственной власти органов местного самоуправления; четкая правовая регламентация взаимного делегирования полномочий органами государственной власти и местного самоуправления, а также взаимодействия между ними в повседневной управленческой деятельности; налаживание действенного механизма ответственности представительных органов власти, их исполнительных комитетов перед общинами; дальнейшая бюджетная децентрализация и совершенствование механизмов участия регионов в формировании государственного бюджета; законодательное закрепление статуса коммунальной собственности [2, с. 41].

Основными задачами децентрализации власти является превращение территориальных общин в ключевого субъекта власти на местном уровне и максимальное приближение центров принятия управленческих решений до граждан [3, с. 112-113]. Нужно определить круг вопросов местного значения, которые общины могут решать самостоятельно, которые – вместе с другими общинами, а какие – делегировать органам государственной власти. Такое распределение целесообразно закрепить законодательно, выработав соот-

ветствующие критерии. Чрезвычайно важным является отработка взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в таких общественно важных сферах, как поддержание правопорядка, ликвидация чрезвычайных ситуаций и тому подобное. Необходимо также законодательно определить вопросы нормативно-правового урегулирования возможных конфликтных ситуаций между различными органами местного самоуправления и между органами местного самоуправления и органами государственной власти.

Государство для эффективного выполнения своих функций должно иметь соответствующие властные полномочия, возможность оказывать влияние на всей территории страны, адекватно восприниматься населением, быть легитимной. Структура власти воплощается, соответственно, в ее компонентах, которыми являются ее субъект, объект, ресурсы и процесс, приводящий в движение все ее компоненты, закрепленные соответствующими правовыми нормами. Основной характеристикой публичной власти в обществе является ее состояние как относительно устоявшейся организации внутренних связей между частями единого социального организма в определенный промежуток времени с едиными принципами управления и иерархичности.

Публичная власть имеет естественную тенденцию к централизации. Чрезмерная концентрация власти – явление довольно распространенное в мире, в том числе и в современных условиях. Для восстановления оптимального состояния публичной власти демократические страны современности прибегают к децентрализации власти, под которой чаще всего понимается перераспределение властных полномочий и объемов компетенции между центральным и местными уровнями организации публичной власти со смещением акцента на местный уровень в части осуществления заранее определенных и гарантированных государством функций.

Децентрализация публичной власти имеет собственные тенденции развития, в частности, демократизации внутригосударственных отношений, повышения ответственности государственной власти пропорционально

увеличению объема ее ответственности и функций [3, с. 208-209]. На первом этапе децентрализации важно провести мониторинг нормативного закрепления властных полномочий и оценить способность решить вопрос децентрализации без введения дополнительных норм законодательства. На втором этапе важно разработать концептуальное наполнение самого процесса децентрализации, закрепив категориальный смысл такого процесса. На третьем этапе важно через нормы законодательства определить предметное поле и субъектов децентрализации. Нормативное закрепление предполагает принятие соответствующих норм в виде изменений и дополнений к Конституции, законов и подзаконных актов. На четвертом этапе собственно происходит закрепление новых полномочий в уставных документах, положениях и иных внутренних актах нового статуса органов власти. На пятом этапе формализуется организационный и общественный контроль за осуществлением переданных полномочий. Следовательно, фактически речь идет об исключительную правовую сущность нормотворчества по реализации процесса децентрализации.

Правовыми гарантиями надлежащего осуществления своих функций органами местного уровня выступают законодательное закрепление соответствующей обязанности в законодательстве (на уровне основного закона или отдельного законодательного акта) соответствующего государства и международное закрепление. Важнейшим элементом организационных гарантий осуществления местным уровнем публичной власти его полномочий является наличие эффективного административного контроля, который осуществляется специализированными органами административной юстиции и органами центрального уровня публичной власти в порядке административного надзора. Финансовыми гарантиями надлежащего осуществления местным уровнем публичной власти своих функций является закрепление за ним достаточной фискальной базы и соответствующей собственности, которая находится в полноценном владении соответствующей территориальной общины.



Необходимость формирования и утверждения в Украине качественно новых принципов государственно-управленческой деятельности акцентирует внимание общества на деятельности государственных служащих всех уровней. Особенности современного политического развития определяют прежде всего принципы кадровых назначений в системе государственной власти. В то же время передача части государственных функций на низшие уровни нуждается в обеспечении высокого профессионального уровня управленческих кадров в регионах. Преодоление разрыва между уровнем развития общества и государственного управления требует институционального реформирования государственного управления и определения новых подходов к региональному кадровому менеджменту согласно стандартам европейских стран [4, с. 300-301]. Смещение центра тяжести системы управления на региональный уровень, обновление содержания деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, укрепление их авторитета – вот те ключевые ориентиры, от достижения которых зависит эффективность демократической, децентрализованной власти.

Интегративный характер координационных связей может постоянно меняться, в зависимости от целеопределения. Если субъекты находятся на одном уровне системы, то координационные отношения между ними приобретают характер координационно-паритетных; если же они принадлежат к разным уровням, то координационные отношения между ними можно определить как координационно-субординационные. С помощью метода координации устанавливается более тесное взаимодействие между различными органами публичной власти, осуществляется маневрирование имеющимися ресурсами, обеспечивается единство и согласование всех стадий процесса управления, а также кооперация действий руководителей [5].

Решение всех указанных проблем с помощью политической реформы считается проблематичным, но главным процессом, который должен определять реалии следующего периода развития Украины, должна стать оптимизация управления через

децентрализацию публичной власти. В связи с общим развитием общества, его демократизацией практически во всех государствах наблюдается определенный конфликт между относительно постоянной и консервативной организацией публичной власти и эволюционными тенденциями, которые приводят к формированию институтов гражданского общества. Наибольшее значение в этом плане приобретает развитие института местного самоуправления, наделение его действенными механизмами функционирования, что приводит к общей демократизации общества и введения в государстве гражданского общества.

В процессе осуществления децентрализации публичной власти обязательно выделяются соответствующие уровни организации публичной власти – центральный и местный. Последний разделяется на непосредственно местный и региональный промежуточный между местным уровнем организации публичной власти и центральным. В процессе децентрализации публичной власти каждый уровень характеризуется сферой исключительных полномочий и компетенций, а также системой гарантий, в частности, государственных, от несанкционированного вмешательства других уровней в законную реализацию сферу исключительных полномочий.

Выводы. Для Украины эффективным шагом в гармонизации публичной власти может стать создание налаживание властных отношений с широким представительством интересов регионов, структуризация местного уровня публичной власти и утверждение специфического регионального. Сегодня важно сформировать устойчивую модель системы публично-управленческой деятельности на региональном и субрегиональном уровнях на основе четкого определения и законодательно закрепления распределения полномочий и обязанностей между органами исполнительной власти и местного самоуправления.

На этапе реформирования необходимо сохранить крепкую вертикаль государственной власти, которая призвана обеспечить действенность системы управления и стабильность национальной экономики. Основными задачами децентрализации власти яв-

ляется превращение территориальных общин в ключевого субъекта власти на местном уровне и максимальное приближение центров принятия управленческих решений до граждан. При этом на высший уровень власти должны передаваться только те полномочия, которые не могут быть эффективно реализованы субъектами власти низшего уровня. То есть нужно определить круг вопросов местного значения, которые общины могут решать самостоятельно, которые – вместе с другими общинами, а какие – делегировать органам государственной власти. Такое распределение целесообразно закрепить законодательно, выработав соответствующие критерии. Чрезвычайно важным является отработка взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в таких общественно важных сферах, как поддержание правопорядка, ликвидация чрезвычайных ситуаций и тому подобное. Необходимо также законодательно определить вопросы правового урегулирования возможных конфликтных ситуаций между различными органами местного самоуправления и между органами местного самоуправления и органами государственной власти.

Вместе с тем способность властных институтов регионального и местного уровней принять и реализовывать децентрализованные полномочия выглядит более, чем сомнительной. Чрезмерная политизированность кадровых назначений и управленческих решений приводит к нарушению конституционных принципов и механизмов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В условиях дальнейшей рационализации деятельности органов публичной власти, усложнения государственного механизма, усиления автономизации системы органов местного самоуправления большое значение приобретает координация деятельности органов власти, что требует усиления нормотворческой способности структур управления, способности принимать и реализовывать нормы деятельности в контексте существования интегрированных систем публичного управления. Именно через нормы права обеспечивается согласованность в работе различных органов публичной власти и их структурных подразделений.



Список использованной литературы:

1. Адміністративна реформа в Україні. Сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / С.В. Майборода, А.М. Михненко, В.О. Шамрай [та ін.] ; за заг. ред. Нижник Н.Р., Гончарук Н.Т. – Д. : Вид-во «Моноліт», 2009. – 383 с.

2. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.

3. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / Відп. ред. Н.Р. Нижник ; Кол. авт.: В.Б. Авер'янов, І.А. Грицяк, С.Д. Дубенко та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 448 с.

4. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія / В.В. Баштанник. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 390 с.

5. Цветков В.В., Селиванов В.М., Скрипнюк О.В. Державне управління і політика : монографія. – К. : Абрис, 2006. – 312 с.

ФИНАНСОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ СТРАН «БОЛЬШОЙ СЕМЕРКИ»: ОСОБЕННОСТИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

Елена ТИХОНОВА,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экономической безопасности Национальной академии внутренних дел

Summary

We analyzed the direction of the criminal-law protection of the financial security of the G7. Emphasis was placed on the norms of the criminal legislation of NGF and the United States. It was noted that under the law of the FRG criminal-law protection of the financial security provided by the state as the rules of the Criminal Code and other legal acts. It was determined that the protection of the financial security of the state under the laws of Germany and the United States is provided in three areas: protection of public relations in the field of formation and use of budgetary funds; protection of public relations in the field of credit and investment; protection of public relations in the sphere of circulation of the means of payment.

Key words: financial security of the State, States G7, criminal-law protection, crime, public sector, credit and investment sphere, sphere of circulation of means of payment.

Аннотация

Проанализированы направления криминально-правовой охраны финансовой безопасности стран «Большой семерки». Акцент сделан на нормах уголовного законодательства ФРГ и США. Указано, что по законодательству ФРГ криминально-правовая охрана финансовой безопасности государства обеспечивается нормами как Уголовного кодекса, так и других нормативно-правовых актов. Определено, что охрана финансовой безопасности государства по законодательству ФРГ и США обеспечивается по трем направлениям: охрана общественных отношений в сфере формирования и использования бюджетных средств; охрана общественных отношений в кредитно-инвестиционной сфере; охрана общественных отношений в сфере оборота средств платежа.

Ключевые слова: финансовая безопасность государства, страны – члены «Большой семерки», криминально-правовая охрана, преступления, бюджетная сфера, кредитно-инвестиционная сфера, сфера оборота средств платежа.

Постановка проблемы. В любом развитом государстве каждому участнику финансовых отношений законодательно создаются благоприятные условия для любого легитимного поведения, охраняется как поведение, так и его возможность, запрещается любое поведение, противоречащее интересам государства, общества и отдельного человека при перераспределении фондов финансовых ресурсов между указанными субъектами. Одним из средств создания указанных условий выступает криминально-правовая охрана финансовой безопасности государства, под которой понимается система криминально-правовых средств и мероприятий, направленных на сохранение состояния, при котором отсутствует риск вероятностного причинения недопустимого вреда финансовой системе государства, а также восстановление финансовой системы и социальной справедливости в случае нарушения.

Целью статьи является определение особенностей криминально-правовой охраны финансовой безопасности отдельных стран – членов «Большой семерки», которые, по мнению специалистов, на сегодня являются наиболее экономически развитыми [1].

Одной из стран «Большой семерки» является Германия, в законодательстве которой есть нормы, предусматривающие уголовную ответственность за нарушение финансовой безопасности государства. При этом обращает на себя внимание то, что такая ответственность предусмотрена не только в Уголовном кодексе ФРГ, а и в других нормативно-правовых актах. Так, ответственность за совершение налоговых преступлений предусмотрена в § 283b УК ФРГ «Нарушение обязанности вести бухгалтерские книги» и в Законе о налогах [2]. Кроме того, отдельные аспекты привлечения к ответственности за совершение налоговых преступлений предусмотрены