

транспортировка с целью сбыта подакцизных товаров (ст.204 УК); 13,7 % фиктивное предпринимательство. Будучи тесно связанными друг с другом, они являясь составной частью экономической преступности, связаны с уклонением от уплаты налогов, сборов, иных обязательных платежей (ст.212 УК); уклонением от возвращением выручки в иностранной валюте (ст.207 УК); незаконном открытии или использовании за пределами Украины валютных счетов (ст.208 УК); легализацией (отмыванием) денежных средств и иного имущества, добытых преступным путем (ст.209 УК); нарушением порядка осуществления операций с металлоломом (ст.218 УК) и другими преступлениями в сфере предпринимательства.

Данная связь свидетельствует о том, что борьба с незаконным предпринимательством неразрывно связана с противодействием всей экономической преступности, и, прежде всего, с той ее частью, которую образуют названные преступления. Особое значение в этом плане имеет то, что данные преступления тесно связаны с теневой экономикой, которую условно можно представить как слоеный пирог, состоящий из трех больших блоков. Первый блок образует неофициальная экономика, которая охватывает все не декларированные виды экономической легальной деятельности зарегистрированных и незарегистрированных экономических субъектов, скрывающих данную деятельность от государственного учета. Второй блок включает производство запрещенных законом товаров и предоставление запрещенных законом услуг. Третий блок охватывает фиктивную деятельность, т.е. все запрещенные законом виды деятельности, не связанные с производством товаров и оказанием услуг, и проводящие к перераспределению финансовых и материальных активов посредством финансовых махинаций, фиктивных договоров и т.п. [5]. Связь рассматриваемых преступлений и теневой экономики носит двухсторонний характер: с одной стороны, незаконное предпринимательство, являясь элементом теневой экономики, влияет на размер последней, а с другой - теневая экономика, выступая в роли кри-

миногенного фактора, детерминирует преступления рассматриваемого вида.

Оценивая криминогенное значение теневой экономики применительно к рассматриваемым преступлениям, следует иметь в виду, что теневая экономика - явление изменчивое. Под влиянием внешних обстоятельств она может увеличиваться или уменьшаться. Сегодня специалисты считают, что теневая экономика не просто составляет ощутимую часть от легальной хозяйственной деятельности, но и постоянно и неуклонно растет [6].

Можно сказать, что теневая экономика является необходимой средой, в которой возможны преступления, связанные с незаконным предпринимательством, и это будет правильно. Вместе с тем, данные преступления обусловлены рядом других социально психологических факторов, которых также должны учитываться при разработке мер противодействия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Яни П.С. Экономические и служебные преступления -М., 1997. -320 с.
2. Уголовный кодекс Украинской ССР: Научно-практический комментарий. -К., 1978. -684 с.
3. Хозяйственный кодекс Украины // Голос Украины. - 2003. -№ 49-50.
4. Гуторова Н. Відповідальність за порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю: історія розвитку і проблеми застосування кримінального законодавства // Підприємництво, господарство і право. - 2002. -№ 1. -С.84.
5. Ламанова Т. Тіньова економіка - визначення структура, методи оцінки // Економіка, фінанси, право. -2000. -№ 3. -С.22-23.
6. Есинов В.М. Криміналізація економічних отношених в Росії. -М., 2001. -210 с.

Поступила в редколлегию 06.07.2004

ДАВИДЕНКО Л.М., ДАВИДЕНКО М.Л. НЕЗАКОННЕ ПІДПРИЄМНИЦТВО: ПОНЯТТЯ, ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Дано аналіз підприємницької діяльності з позицій кримінального права.

DAVYDENKO L.M., DAVYDENKO M.L. ILLEGAL BUSINESS: CONCEPT, THE GENERAL CHARACTERISTIC

The analysis of enterprise activity from positions of criminal law is given.

УДК 351

М.В. ДЖАФАРОВА

Національний університет внутрішніх справ

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ”

Наданий теоретико-методологічний аналіз визначення поняття “державне управління”.

Необхідність теоретико-методологічного аналізу поняття “державне управління” обумовлюється як потребами практичного визначення напрямів адміністративної

реформи, так і наявністю неідентичного розуміння цього терміну в науковій літературі. Є десятки загальних і інструментальних визначень державного управління, які

часто суперечать один одному. Це природне явище для етапу становлення наукової дисципліни, на якому зараз і перебуває державне управління. Вже саме існування різних інтерпретацій терміна “державне управління” засвідчує недостатній рівень аналітичної роботи науковців, а отже - нагальність подальших пошуків його уточнення.

Насамперед, слід визначити наявність широкого та вузького розуміння державного управління. Прихильники вузького тлумачення, до яких можна віднести І.О. Кресіну та А.С. Анісімова, зводять державне управління до організаційної, виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави, що здійснюється на основі та з метою виконання законів і полягає у повсякденному практичному виконанні певних функцій. Неважко помітити, що основним змістом такого підходу є звуження суб'єкта управління до рамок виконавчої влади, з чим важко погодитися. Адже держава виступає як єдність усіх трьох гілок влади, як форма політичної організації суспільства в цілому, і виведення зі сфери державного управління на основі виконавчих функцій державних службовців, по суті, ставить державне управління на один пабел з державною службою [1, с.76-77].

У книзі “Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування” також використовується один із варіантів вузького розуміння державного управління. З погляду авторів, один з яких В.Б. Аверянов, державне управління відокремлюється як відносно самостійний вид діяльності держави серед інших, таких як законодавча робота рад народних депутатів усіх рівнів, правосуддя та прокурорський нагляд тощо [2, с.110].

Своєрідний варіант вузького розуміння державного управління, що в суб'єктивному плані наближається до його широкого розуміння, викладений у роботі “Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи”, автор якого В.В. Цветков, зазначає, що “державне управління господарськими процесами має здійснюватися двома каналами: 1) через урядові і 2) неурядові структури. Такій конструкції державного управління притаманні гнучкість та значні адаптаційні можливості” [3, с.45].

Такий підхід поширює суб'єктивність державного управління певною мірою за межі державного апарату, вказуючи на можливість змішаних управлінських структур – державно-приватних та державно-громадських. Проте, у цілому, і в межах цього підходу державне управління розглядається передусім як адміністративне управління, яке здійснюється державними та недержавними органами, і про соціальні функції державного управління мова не йде.

Вузкий підхід можна розглядати як форму інструментального визначення державного управління для конкретних досліджень, що має умовний характер, і з огляду на це для теорії державного управління воно не придатне.

Проте, потрібно констатувати, що вузьке розуміння державного управління використовується не лише в теорії, але й в управлінській практиці. Про це свідчать визначення, що пропонується у Концепції адміністративної реформи в Україні. Державне управління визначається тут як “вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого, впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручан-

ня держави шляхом використання повноважень виконавчої влади” [4, с.174-175; 5, с.57]. Щоправда, далі зазначається, що державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, й завдяки цьому, поняття “державне управління є ширшим, ніж поняття “виконавча влада”. Як приклади тут наводяться випадки здійснення управління на рівні державних підприємств, установ та організацій. І все ж таки, це трактування породжує цілу низку питань, які потребують відповіді та подальшої конкретизації наведеного визначення.

Вживання словосполучення “вид діяльності держави” вказує, по суті, на те, що є також інші різновиди державної діяльності, які відрізняються від управління. У зв'язку з цим постає питання, як державне управління відмежується від інших різновидів діяльності держави. Наступне питання полягає у визначенні меж сектора державного управління і сектора суспільного життя, де управління державним не вважається. Ще одне питання тісно пов'язане з першим і стосується суб'єктивного аспекту державного управління, оскільки вищенаведене визначення, з одного боку, констатує більш широкий обсяг поняття “державне управління” порівняно з поняттям “виконавча влада”, а з другого – у визначенні “система державного управління” чітко сказано, що суб'єктами державного управління є виконавчі органи влади і про інші не згадується.

В рамках вузького розуміння державного управління всі ці проблеми не можуть бути вирішені. Більше можливостей для визначення суті державного управління дає широке розуміння цієї сфери діяльності. В найбільш загальному вигляді воно тлумачить державне управління як цілеспрямований організуюче-регулюючий вплив держави (через систему її органів та посадових осіб) на соціальні процеси, відносини й діяльність людей.

У межах такого підходу державне управління доцільно розглядається Л.П. Зеркіним та В.Г. Ігнатовим як різновид соціального управління [6, с.78], видова відмінність якого визначається цілою низкою властивостей. По-перше, специфічним суб'єктом управлінського впливу, яким є держава. По-друге, основою здійснення управлінського впливу, якою є владні повноваження. З цього погляду державне управління є способом реалізації державної влади. По-третє, змістом, який обумовлюється вирішенням загальних справ громадян, узгодженням їх дій та захистом загальних інтересів. По-четверте, методами реалізації, які значною мірою обумовлюються можливостями застосовувати організований примус з використанням спеціалізованих органів.

За такого розуміння державного його можна тлумачити передусім як безпосереднє здійснення державної влади: прийняття політико-державних рішень та їх реалізація, контроль за виконанням і підтримка в суспільстві правопорядку та правосуддя. Відтак, суб'єктом державного управління, тобто рушійною силою управлінського процесу, його детермінуючим фактором усі гілки державної влади, а останнє у практичному плані має вигляд як дій державної влади, спрямованих на досягнення її цілей.

Такий погляд сьогодні вже не є предметом наукових дискусій, оскільки зафіксований у сучасних словниках. Російський словник-довідник “Державне управління” (2001 р.) зазначає з цього приводу, що “державне управління, імовірно, найкраще визначити, як дослідження і

практику розроблення та реалізації державної політики, що здійснюється в інтересах суспільства в цілому чи його окремих груп” [7, с.19].

Слід підкреслити, що широке тлумачення державного управління випливає з традицій вітчизняного державознавства – саме так його розуміли юристи і державні діячі до соціалістичної революції. Звуження державного управління за радянських часів було зумовлене передусім потребами визначити домінуючу роль Комуністичної партії в управлінні суспільством. Партійні органи дійсно приймали основні рішення у сфері державного управління, залишаючи державним (радянським) органам переважно виконавчі функції.

Однак у межах широкого розуміння державного управління робляться спроби ототожнити його з соціальним управлінням в цілому. Це пов'язують з тим, що об'єктивно державне управління виконує функцію забезпечення цілісного, сумарного і історичного розвитку суспільства. Відтак, автори наукової монографії “Державне управління та державна служба в суспільстві, що трансформується” (2001 р.) вважають, що державне управління є здійсненням одними людьми, структурами та інститутами цілеспрямованих, організуючих і регулюючих впливів щодо інших людей, структур та інститутів, які зайняті безпосереднім створенням матеріальних, соціальних і духовних продуктів та умов життя [8, с.46-47]. Безумовно, таке визначення є надто широким, оскільки можна знайти безліч впливів на безпосередніх виробників, що ніяк не пов'язані з державним управлінням, навіть на загальносистемному рівні. Однак, у цьому визначенні цікавою є загальна тенденція до виділення саме соціальної складової державного управління, його загально соціальних функцій та гуманоцентричної спрямованості.

У зв'язку з поширеністю радянських традицій, існує потреба категоріального розмежування вузького та широкого розуміння державного управління. Його можна здійснити, використовуючи в науковому вжитку поняття, що відповідають обсягу відображуваних державно-управлінських процесів.

Слушним у плані вузького та широкого розуміння державного управління є зауваження О.М. Бандурки, що використовується в сучасних підручниках, де державне управління розуміється як певного роду соціальну діяльність у широкому і вузькому значенні, у вузькому значенні – це адміністративна, виконавчо-розпорядча діяльність держави. З цих позицій державне управління вивчається, зокрема, адміністративним правом. Його об'єкт – правові форми державного управління. В широкому розумінні – це організуюча, впорядковуюча діяльність держави, державне регулювання різноманітних суспільних (а інколи – і деяких особистих) відносин шляхом діяльності усіх гілок державної влади – законодавчої, виконавчої, судової, їх органів, державних службовців. Призначенням державного управління є врегулювання та упорядкування життєдіяльності й відносин особи, колективу, держави і суспільства, встановлення їх раціональних взаємозв'язків шляхом застосування державної влади [9, с.67-68].

Таким чином, функціонують, по суті, різні поняття державного управління, що не може не встановити певних методологічних труднощів. Поняття державного управління у вузькому розумінні доцільно іменувати як державно-адміністративне управління, яке є різновидом держа-

вної діяльності з управління справами держави, за допомогою якої практично реалізується виконавча влада, влада її органів та посадових осіб на всіх рівнях державно-адміністративного устрою. Державно-адміністративна влада здійснюється органами виконавчої влади і характеризується цілою низкою специфічних рис, які виділяють її в окрему сферу державного управління.

По-перше, це безперервний та оперативний характер діяльності. По-друге, здійснення спеціалізованих функцій, що вимагають стандартних технологій виконання. По-третє, встановлення юридично-функціональних режимів. По-четверте, застосування заходів адміністративної відповідальності. По-п'яте - наявність ієрархічно побудованого апарату управління. По-шосте, наявність професійного персоналу (державної служби). По-сьоме, адміністративна основа організації всієї управлінської діяльності.

Як бачимо, державно-адміністративне управління певною мірою визначається адміністративною діяльністю органів виконавчої влади, проте до них не зводиться. Для більш чіткого розуміння відмінностей доцільно використовувати вужче поняття – державне адміністрування. Під останнім розуміють практичну діяльність державних органів, технологічний процес підготовки, прийняття і здійснення управлінських рішень у сукупності методів і засобів, за допомогою яких вирішуються завдання держави і її структур різного рівня, здійснюється прямий, систематичний і спеціалізований вплив органів управління на підвідомчі їм органи та об'єкти на основі адміністративної відповідальності за виконання рішень.

Технологічно-процедурну природу державного адміністрування підкреслює і Б. Гурне у словнику-довіднику “Державне управління”, наголошуючи, що в сучасних умовах термін “адміністрування” у контексті діяльності уряду означає діяльність установ, дію механізмів та процедур виконання урядових програм і політики [10, с.132].

Державне адміністрування відображає практичну управлінську діяльність у сфері управління. Воно вкпючає сферу діяльності державних органів, закладів, посадових осіб, і є особливим мистецтвом, яке ґрунтується на професіональних управлінських знаннях, досвіді, таланті.

Широке розуміння поняття “державне управління” необхідно констатувати і з огляду на поширеність систематичного аналізу в сучасній управлінській науці, оскільки функціональні взаємозв'язки органів державного управління поділяються на вертикальні та горизонтальні. Перші означають підпорядкування одних органів управління іншим і можуть бути охарактеризовані як зв'язки підпорядкування. На таких взаємозв'язках будується централізація державного управління, проте вона не вичерпує всього його змісту. Інший тип зв'язків, горизонтальний, характеризує взаємодію управлінських органів як відносно самостійних та рівноправних за своїми повноваженнями у межах встановленої законом компетенції. Ці зв'язки можна охарактеризувати як зв'язки координації і співробітництва. Вони присутні як у політичному, так і державному управлінні. Інша річ, що в державному управлінні вертикальні зв'язки домінують над горизонтальними, але навіть ця риса в сучасних умовах децентралізації управління не є абсолютною.

Сотсовно суспільства функції управління здійснює передусім держава, а тому державне управління слід розглядати як здатність суспільства до саморегуляції. Це дає

також підстави у широкому розумінні визначити практично всю діяльність держави як управління. В такому разі поняття “державне управління” і “діяльність держави” можуть збігатися. Такий погляд відображений, наприклад, у нових підручниках, де розглядаються питання держави і права. Держава, як сказано в одному з них, це складний механізм (апарат) управління суспільством з різноманітними соціальними сферами та процесами, що являє собою систему державних органів і відповідних матеріальних засобів, необхідних для виконання її завдань і функцій.

Однак ототожнювати управлінську підсистему суспільства виключно з державою буде не зовсім точно. У ХХ ст. держава перестала бути єдиним політичним інститутом. На сьогодні дедалі активніше використовується поняття політичної системи, яка включає, крім держави, різноманітні недержавні політичні інститути. Тому управлінською підсистемою суспільства доцільно буде вважати політичну систему, а не тільки державу, хоча остання досі відіграє провідну роль.

Політична система суспільства визначається через виконання функцій управління – як сфера, де здійснюється узгодження інтересів та розподіл ресурсів і переваг у найширшому розумінні. У межах політичної системи виділяються два різновиди інститутів. По-перше, це державні інститути, до яких належать: інститут політичного лідерства, пов’язаний звичайно з главою держави, інститут політичного узгодження, пов’язаний з представницьким органом, інститут політичного управління, пов’язаний із професійним чиновництвом та інститут політичного конститування, пов’язаний із судовою системою. По-друге, це інститути взаємозв’язку держави та громадянського суспільства, до яких належать інститут масової політики (вибори, громадська думка, політична роль преси тощо), інститут організованої політики (партії, партійна система, їх взаємозв’язок з органами влади) та інститут політики впливу (діяльність громадських організацій, а також різних формальних і неформальних груп тиску та груп інтересів). Відповідно управління в політичній системі значно ширше, ніж державне, оскільки включає різноманітні форми політичного управління в рамках недержавних організацій, форм самоврядування громадян, а також форми впливу недержавних структур на державне управління.

Об’єктивно потреба в державі як управлінському механізмі, що забезпечує самоорганізацію суспільства, є тим більше актуальною, чим вищого рівня сягає горизонтальний і вертикальний поділ праці в межах даного соціуму. Як мінімум, виникає потреба інтеграції зусиль окремих людей та груп у єдине ціле, а також в організації обміну продуктами діяльності, встановлення та дотримання норм відносин.

У соціальному контексті велике значення для розуміння суті поняття “державне управління” має його зв’язок з поняттям “державно-управлінські відносини”.

Поняття “державно-управлінські відносини” підкреслює загально соціальний характер державного управління,

його сплетеність у тканину життя суспільства. Використання цього поняття дає методологічні основи аналізу державного управління саме в контексті функціонування та розвитку суспільства, що дуже важливо для визначення напрямків оптимізації державного управління в умовах загально соціальних реформ.

Соціальний зміст державного управління виражається через ще одне поняття – “система державного управління”. Вона визначається як цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів та методів управління суспільством. Використання цього поняття дозволяє зрозуміти зв’язок державного управління з політичною та соціальною системами і описати його в термінах системного, структурно-функціонального аналізу.

Враховуючи все вище сказане, відзначимо, що важливим напрямком наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні має бути методологічна робота з визначення поняття “державне управління”, окреслення меж його застосування. Ми проаналізували всі можливі пропозиції щодо визначення державного управління, надали власне бачення цього питання, запропонували тлумачення цього поняття, що має не тільки наукове, але й практичне значення у контексті побудови громадянського суспільства в нашій державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Государственное управление и государственная служба в трансформирующемся обществе /Под ред. А.С. Анисимова. –М.: РАГС, 2001. –278 с.
2. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування: Монографія /За заг. ред. В.Б. Авер’янова. –К., 1999. –156 с.
3. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи: Монографія /За ред. В.В. Цветкова. –К.: Оріони, 1998, –198 с.
4. Реформування управління в Україні: проблеми та перспективи: Монографія /За ред. І.О. Кресіної. –К., 2003. –245 с.
5. Коваленко А.А. Концепція адміністративної реформи в Україні // Вісник Нац. академії управління при Президентові України. –К., 1998. –358 с.
6. Зеркин А.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. –М.: Теса, 2000. –453 с.
7. Хлевнюк В.П. Государственное управление: Словарь-справочник. –СПб.: Петрополис, 2001. –768 с.
8. Туманов Г.А. Державне управління та державна служба, що трансформується. –К., 2001. –325 с.
9. Основы управления в органах внутренних дел /Под ред. О.М. Бандурки. –Х.: Ун-т внутр. дел, 1997. –567 с.
10. Попов В.П. Державне управління: Словник-довідник. –К., 2000. –232 с.

Надійшла до редколегії 12.07.2004

ДЖАФАРОВА М.В. ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ»
Представлен теоретико-методологический анализ определения понятия “государственное управление”.

DZHAFAROVA M. V. ABOUT DEFINITION OF CONCEPT “GOVERNMENT”
The theoretic-methodological analysis of definition of concept “government” is submitted.