

запобігання яким виводить їх за межі даної системи. Характеристику вказаної системи зокрема складають риси: унікальності кожного суб'єкта; відокремленості від інших систем цієї та інших виробничих одиниць; комплексності; корпоративності. Поняття системи забезпечення економічної безпеки охоплює: суб'єктів економічної безпеки (підприємства); механізм забезпечення економічної безпеки; практичні дії щодо забезпечення економічної безпеки.

Поняття «механізм забезпечення економічної безпеки експортної діяльності суб'єкта» розуміється в даному контексті як цілісна, ієрархічна, реально працююча система нормативно-правових актів, відповідних органів, мотивів і стимулів, методів і засобів, за допомогою яких забезпечується такий стан суб'єкта, за якого досягається максимальна ефективність його діяльності, своєчасне виявлення і запобігання загрозам при здійсненні ним експортної діяльності. Його структуру складають підсистеми: нормативна, управлінська, економічна, гуманітарна. Побудова та функціонування такого механізму здійснюється на певних принципах, у межах обраної стратегії, шляхом здійснення практичних дій.

Зміст сформульованого поняття «організаційно-правий механізм управління експортною безпекою суб'єктів господарської діяльності» складає система узгоджених організаційно-правових елементів, що регламентують особливості продажу товарів на зовнішніх ринках (норм права та інструментів їх реалізації), і зв'язків між ними, а також функції управління, які забезпечують ефективність експортної діяльності суб'єкта в певному зовнішньому середовищі. Дія організаційно-правового механізму управління експортною безпекою має на меті досягнення певного результату і є вираженням стратегії економічної безпеки, під якою розуміється сукупність найбільш значущих рішень, спрямованих на забезпечення програмного рівня розвитку економіки підприємства під час здійснення експортної діяльності.

Список використаної літератури:

1. Камлик М.І. Економічна безпека підприємницької діяльності. Економіко-правовий аспект: Навч. посібник. – К., 2005.
2. Гусев И.В. Экономическая безопасность хозяйствующих субъектов: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – М., 2006.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч. – Х., 2008.
4. Бубенко С.П. Організаційно-економічний механізм експортної діяльності підприємства: Автореф. дис. ... канд. економ. наук: 08.06.01. – Х., 2003.

Надійшла до редакції 27.11.2012

ЖЕЛЕФ Г.Б., здобувач

(*Національна академія внутрішніх справ*)

УДК 346.2 : 347.19

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ХОЛДИНГОВИХ КОМПАНІЙ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ Й ПРАКТИКИ

Стаття присвячена аналізу правової природи публічного адміністрування холдингових компаній. Наведене авторське визначення досліджуваного поняття.

я ц я ц публічне адміністрування, холдингові компанії, законодавство, державне управління.

Статья посвящена анализу правовой природы публичного администрирования холдинговых компаний. Приведено авторское определение исследуемого понятия.

я ц я ц публичное администрирование, холдинговые компании, законодательство, государственное управление.

The article is devoted to analysis of the legal nature of public administration of holding companies. It is given the author's definition of investigated term.

Keywords: public administration, holding companies, legislation, government administration.

Актуальність точного формулювання поняття публічного адміністрування холдингових компаній зумовлена такими чинниками. По-перше, внаслідок подальшого використання відповідної термінології в чинному законодавстві України та наукових джерелах без з'ясування її



змісту втрачається така її характеристика, як визначеність. По-друге, незважаючи на спеціальний закон про холдингові компанії, залишається неврегульованим ряд питань, в тому числі сама категорія адміністрування їх діяльності. Відсутність єдиного, усталеного підходу до дефініції досліджуваного поняття в подальшому призведе до обмеженого та деформованого його бачення в підзаконних нормативних актах.

Невизначеність понять, а також неврегульованість адміністративних процедур у цілому та у сфері діяльності холдингових структур зокрема, стримує унормування прозорості та відкритості діяльності інституцій публічного адміністрування. Доводиться констатувати, що великий вплив на розуміння сутності досліджуваного поняття здійснюють сучасні політичні події національного та глобального масштабів, адже разом із суспільством змінюється і розвивається адміністрування – його невід’ємна складова частина. При цьому кожен наступний етап суспільного розвитку вимагає нових моделей адміністрування, які, у свою чергу, за багатьма аспектами визначаються ідеологічними та політичними імперативами, притаманними новим умовам і новим потребам. Досвід свідчить, що публічне адміністрування зазнає саме таких змін, які пов’язані з конкретними потребами і ціннісними орієнтаціями сучасних держав.

Метою даної статті є розкрити поняття публічного адміністрування холдингових компаній на основі аналізу вітчизняних та зарубіжних наукових джерел.

Термін «публічне адміністрування» досить часто зустрічається у нормативно-правових актах України та працях науковців, але, на жаль, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу щодо визначення даного поняття, на відміну від категорій «державного сектора управління», «системи державного управління». Зазначена обставина актуалізує необхідність поглиблення наукових досліджень поняття публічного адміністрування для кращого його розуміння.

Потрібно вказати, що відсутність на сьогоднішній день єдиного підходу до тлумачення публічного адміністрування пояснюється наявністю різних його трактувань та хаотичністю існуючих досліджень.

Глосарій Програми розвитку ООН наводить термін «публічне адміністрування» в двох тісно пов’язаних значеннях: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов’язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов’язане з наданням публічних послуг [1].

Відомий французький політолог Ф. Грегорі стверджує, що публічне адміністрування – це «особлива соціальна функція, спрямована на впорядкування розвитку в інтересах усього суспільства, де державний чиновник виступає спеціальним агентом влади» [2].

Більшість зарубіжних вчених (Д. Вільсон, Д. Грінвуд, Р. Грегорі, У. Джон, Р. Гордій, Л. Нігро, Ф. Нігро, М. Роскін) визначають публічне адміністрування як скоординовані групові дії суб’єктів публічного адміністрування, які мають важливе значення у формуванні державної політики і є частиною політичного процесу, а також які тісно пов’язані з приватним сектором, хоча і значно відрізняються від нього.

«Публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації із реалізації покладених на неї обов’язків та задоволення загальних публічних інтересів. Воно здійснюється в рамках правового регулювання та спрямовано на реалізацію завдань, що покладені на публічну адміністрацію». До такого висновку доходить Є.Є. Чернецький у своєму дисертаційному дослідженні «Публічне адміністрування заохочень» [3, с. 12-13].

Дуже часто поняття публічного адміністрування ототожнюють з демократичним врядуванням. Н.А. Липовська, наприклад, зазначає: «...Інститут публічного адміністрування є результатом визначеної конкретно-історичної комбінації інститутів держави й інститутів громадянського суспільства як основних суб’єктів публічного адміністрування» [4, с. 17].

Деякі автори фактично ототожнюють поняття «публічне адміністрування» і «публічне управління». Ю. Шаров пише: «...враховуючи, що термін «менеджмент» відображує як масштаб управління (окрема організація), так і його нову якість, у даному випадку адекватним буде перекладати термін (public management) у контексті «публічне адміністрування (управління) нової якості»» [5, с. 15].



В. Малиновський прямо вказує на те, що «публічне управління, публічне адміністрування передбачає відкриту діяльність виконавчої влади, прозорість діяльності апарату державного управління для громадян через право впливу останніх на діяльність органів влади та їх посадових осіб, урахування думки громадськості при прийнятті державно-управлінських рішень та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян» [6, с. 163].

Неоднозначність трактування терміну «публічне адміністрування» викликає велику кількість наукових дискусій. Критика більшості вчених зводиться до таких позицій. У визначенні «публічне адміністрування» розуміють тільки окремо слова, які у своєму поєднанні не мають смислового значення. Оцінюючи, на їхню думку, складну та перевантажену конструкцію досліджуваного поняття, роблять припущення про поганий переклад з іноземної мови. Обґрунтовуючи свою думку, вони часто вдаються до етимологічного аналізу словосполучення «публічне адміністрування».

Дефініція «адміністрування» припускає її розгляд у таких двох аспектах: управління, завідування та формальне, бюрократичне управління, що здійснюється лише шляхом наказів і розпоряджень [7]. Аргументуючи свою думку, прихильники такої точки зору вдаються до спеціалізованих словників, що, на наш погляд, є не зовсім правильним. Так, відповідно до наведених визначень, адміністрування – це «діяльність, пов'язана зі збереженням записів і інформаційною обробкою; діловодство» і «діяльність, пов'язана із застосуванням правил, процедур або політик, обумовлених іншими».

Великий тлумачний словник сучасної української мови за загальною редакцією В.Т. Бусе-ла трактує адміністрування як дію за значенням «адмініструвати», натомість «адмініструвати – (недоконаний вид) керувати установою, організацією, підприємством і т. ін., управляти // керувати бюрократично, за допомогою наказів і розпоряджень замість конкретного керівництва» [8, с. 23]. Таким чином, відповідно до цього положення вживання слова «адміністрування» в українській мові має негативне значення та вживається для визначення вузьких функцій. Навіть поєднання «публічне» та «адміністрування» у словосполученні не позбавляє його від негативного змісту.

Той же самий словник дає визначення поняттю «публічне» як «таке, що відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний», що породжує неоднозначне ставлення до використання цього слова, тим більше у поєднанні з «адміністрування».

На думку А.Ф. Колодій, зміст слова «публічний» у словосполученні «публічне адміністрування» зовсім не зводиться до відкритості, як переважно у нас вважають. Він пропонує залишити даний термін у латиномовному варіанті і домагатися поступового його перетворення на норму слововжитку в суспільних науках – паралельно з освоєнням нових концепцій сучасної теорії управління [9, с. 18].

Вищезазначене доводить, що конструкція словосполучення «публічне адміністрування» піддається критиці з боку цілого ряду вчених. Існує думка, що у публічному адмініструванні, що орієнтовано на публіку, втрачається роль самої держави і, як наслідок, державного впливу [10].

Дозволимо собі не погодитись із вищезазначеними твердженнями. У латинсько-українському словнику під редакцією Ю. Кобилянського слово «publicus» перекладається як «людський, народний, громадський, державний». Словник іншомовних слів визначає поняття «публічний» як «відкритий, гласний, суспільний». У Новому тлумачному словнику української мови також наведено кілька визначень слова «публічний»: 1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. 3. Стосується публіки [11, с. 843].

В. Даль, наприклад, тлумачить зміст терміна «публічний» виходячи з терміна «публіка» (від лат. publica – суспільство, народ, люди) та визначає його як всенародний, оголошений, явний, відомий; організований для публіки, суспільства, народний, загальнонародний, всенародний, вселюдний; всіма спільний, такий, що всім належить [12, с. 535].

Провідним експертом з аналізу державної політики О. Кілієвичем запропонований переклад англійського слова «public» на українську мову як «громадський, публічний, державний» [13, с. 292]. У юридичних енциклопедіях та словниках майже завжди поняття «публічний» розкривається у таких словосполученнях, як «публічна влада» (суспільно-політична влада, народова влада) та «публічне право» (система правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади) [14, с. 196-198].



Таким чином, аналізуючи різноманітні підходи до визначення поняття «публічне», доходимо висновку, що основне його значення – «народ, люди», що відображає виключно його позитивний зміст.

Як зазначають М. Куйбіда та О. Парфенюк, у сучасному розумінні «адміністрування» також має значно ширший характер, оскільки охоплює сферу державного управління, а також включає в себе поняття «демократичного врядування». Адміністрування походить від латинського «ministrare», що означає «служити». Оксфордський словник (а втім, і словник Вебстера) визначає його як «управління справами» чи «спрямування або керівництво виконання».

Адміністрування також розглядається в таких аспектах: 1) це професійна діяльність державних чиновників, спрямована на виконання рішень керівництва; 2) це не тільки професійна діяльність чиновників, але і вся система адміністративних інститутів із достатньо суворою ієрархією, за допомогою якої відповідальність за виконання рішень «спускається» зверху вниз.

В. Оболенський, наприклад, ототожнює поняття адміністрування з поняттям адміністративного державного управління, яке визначає особливу соціальну функцію, спрямовану на упорядкування розвитку в інтересах усього суспільства. Державне управління при цьому він визначає як цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією. На його думку, адміністрування – це управлінський процес високого рівня, який спрямований на вироблення і постановку масштабних і перспективних цілей (організації, галузі, регіону, держави) [15].

Слід зазначити, що на сьогоднішній день не існує й єдиного перекладу «public administration» в українській науковій літературі. За радянської традицією наведене словосполучення вперто здебільшого перекладається як державне управління, хоча в оригіналах ідеться, по суті, про дещо інше, ніж в традиційному розумінні, що склалося за умови авторитаризму. Дослівно воно перекладається як «суспільне адміністрування», однак вітчизняні науковці вживають його у різних формах, зокрема у словосполученнях «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», «державне управління».

Англомовний словник *Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Science* наводить визначення поняття адміністрування як одночасні процеси формування політики та управління (у вузькому розумінні – виконання поставлених завдань) у рамках певного політичного курсу [16].

В англійсько-українському словнику термінів і понять з державного управління поняття «публічне адміністрування» походить від «public administration». Це широкомасштабне й аморфне поєднання теорії та практики, покликане сприяти кращому розумінню уряду та зміцненню його зв'язку із суспільством, яким він править, а також заохочувати чутливішу до соціальних потреб державну політику і запроваджувати таку адміністративну практику державних бюрократій, що спрямована на ефективність, продуктивність і дедалі більшою мірою на задоволення людських потреб. В тому самому словнику наведено визначення бізнес-адміністрування, яке відрізняється від публічного критеріями прибутковості, відносною розмитістю уявлення про відповідальність і владу, тенденціями надання послуг, відкритістю і гласністю.

Доцільно погодитись з О.І. Серняком, який стверджує, що від чіткого узгодження перекладів «public administration» українською мовою та, відповідно, терміна «державне управління» англійською мовою залежить не лише розвиток вітчизняної науки державного управління, але й її інтеграція у світовий науковий простір [17].

У публічному секторі традиційно використовується термін «публічне адміністрування», яке розглядається як процес реалізації державних програм і державної політики в різних сферах життєдіяльності суспільства, здійснюваний у чітко визначених законодавчих рамках, при цьому питання ефективності не є першочерговими.

Останнім часом все більше уваги приділяється дослідженню проблем публічного адміністрування холдингових компаній. Подальший його розвиток автори цілком обґрунтовано вбачають у трансформації цілей, завдань і функцій держави на основі формування позитивного іміджу публічної адміністрації в цілому.



Досліджувана категорія складна та багатогранна. Повністю розділяємо думку І. Бідзюри, який у своїй монографії «Формування національної толерантності/нетолерантності як актуальна проблема публічного адміністрування» акцентує увагу на розмежуванні терміна «публічне адміністрування» та більш усталеного на пострадянських теренах поняття «державне управління». Він, зокрема, зазначає, що «термін «public administration», який у традиції західноєвропейської науки застосовується для позначення виконавчо-організаторської діяльності державної влади, у вітчизняній науці зазвичай перекладається як «державне управління» – поняття, що несе на собі відбиток непрозорих, авторитарних і часто неефективних управлінських методів радянських часів. Тому іноді відкрите й підконтрольне суспільству публічне адміністрування розуміється як остаточний та бажаний етап демократичного трансформування державного управління» [18, с. 76].

Підкреслимо, що в українському суспільстві зазначені терміни зазвичай вживаються як синоніми. В контексті дослідження проблеми публічного адміністрування холдингових компаній доцільність використання даного терміну пояснюється причиною обмеженості та звуженості терміна «державне управління».

Невідповідність наявної моделі публічного адміністрування холдингових компаній реальіям сьогодення є джерелом суперечностей та напружень, що зумовлює виникнення конфліктів інтересів. Це, у свою чергу, веде до зниження якості послуг, що надаються підприємцям державними структурами, непрозорості політики та втрати державного контролю за процесами функціонування холдингів в Україні.

Відмінність публічного адміністрування від керівництва приватною компанією полягає в універсальному характері такої діяльності, зумовленої владними повноваженнями і функціями, потребами в регулюванні практично всіх видів суспільних ресурсів і сфер публічного життя. Як зазначають англійські вчені А. Лоутон і Е. Роуз, «корпорація повинна знайти той вид діяльності, для якого вона найбільш придатна, і зайнятися ним. Що стосується установ державної сфери, то вони виконують всі види діяльності, що передбачені законодавством» [19].

Як вже зазначалось, майже завжди в академічному аспекті публічне адміністрування розвивалось як складова частина політичної науки. Довгий час ігнорувалась стрімкий розвиток інформаційних технологій, які пронизують як приватний, так і публічний сектори, трансформуючи бюрократію у гнучку мережеву структуру. Відомий дослідник публічної політики та адміністрування В. Остром критикував бюрократичні моделі публічного адміністрування, так аргументуючи свою думку: 1) неадекватність реагування на все більш зростаючі потреби людства; 2) значні суспільні витрати на утримання діяльності публічного сектору; 3) неспроможність вирішити нагальні проблеми. Він стверджував, що бюрократична модель управління є менш ефективною порівняно з менеджментом бізнесу та пропонував навчатись ефективності управління у організації приватного сектору економіки [20]. Зазначимо, що незважаючи на негативну сторону бюрократичної системи, вона має і певні достоїнства, серед яких доцільно виділити усталеність, упорядкованість, дисциплінованість й надійність. На нашу думку, це якраз ті критерії, якими мають характеризуватися нові моделі публічного адміністрування холдингових компаній.

Аналізуючи різноманітні погляди щодо публічного адміністрування, можна стверджувати, що на сьогодні це перш за все реалізація законодавства через управління окремими підгалуззями, надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядових функцій. У зв'язку з відсутністю нормативного закріплення та обґрунтування у наукових джерелах пропонуємо таке визначення досліджуваного поняття: публічне адміністрування холдингових компаній – це регламентована законами та іншими правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативних правових актів у сфері діяльності холдингових компаній за допомогою прийняття адміністративних рішень, надання та адміністрування встановлених законами адміністративних послуг.

З наведеного можна дійти висновку, що на теоретичному рівні публічне адміністрування холдингів – це багатостороння комбінація питань теорії і практики, призначена для кращого розуміння дій суб'єктів публічного адміністрування у їх стосунках із такими об'єднаннями. Це також шлях до забезпечення більшої відповідності державної політики суспільним потребам у загальному плані та потребам підприємців зокрема, а також стимуляція органів публічної адміністрації до впровадження ефективніших управлінських методів в окресленій сфері.



Список використаної літератури:

1. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/tabid/928/language>.
2. Gregory F. British police system – with special reference to public order problems // Police and public order in Europe. – London, 1985.
3. Чернецький Є.Є. Публічне адміністрування заохочень: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2011.
4. Липовська Н.А. Особливості інституціоналізації публічного адміністрування // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: Матер. наук.-практ. конф. / За заг. ред. С.М. Серьогіна. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 17-18.
5. Шаров Ю.П. Менеджмент в публічному управлінні: від теоретичних моделей до практики діяльності // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: Матер. наук.-практ. конф. / За заг. ред. С.М. Серьогіна. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 14-16.
6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. – Вид. 2-ге, доп. і виправл. – К., 2005.
7. Кривокульська Н. Адміністрування діяльності держаних організацій в умовах динамічного зовнішнього середовища: проблемні аспекти та напрями удосконалення // Галицький економічний вісник. – 2011. – № 1. – С. 53-57.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь, 2005.
9. Колодій А.Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних та управлінських досліджень // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій: Матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – Львів, 2009. – С. 10-25.
10. Гусев В.О. Поширення української мови в мовному просторі України // Українська мова: історичний і сучасний аспект. – К., 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/news/Doc/news_2008_12_04_gusev.doc.
11. Новий тлумачний словник української мови: У 4 т. / Уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. – К., 2000. – Т. 3: О – Р.
12. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. – М., 1999. – Т. 3: П. – 1999.
13. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К., 2003.
14. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К., 2003. – Т. 5: П – С.
15. Оболенський О.Ю. Державна служба: Підруч. – К., 2006.
16. Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science. – 2-nd edition. – К., 1998.
17. Серняк О.І. Генеза поняття “Адміністративний капітал” // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць. – 2009. – Вип. 21. – С. 132-139.
18. Бідзюра І. Формування національної толерантності/нетолерантності як актуальна проблема публічного адміністрування акцентує увагу на розмежуванні терміна «публічне адміністрування» // Освіта: Український наук. журнал. – 2011. – № 1. – С. 76-82.
19. Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. – М., 1993.
20. Ostrom V. The intellectual crisis in American public administration. – Tuscaloosa, 1989.

Надійшла до редакції 27.11.2012

КЛОЧКО В.М., здобувач

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 343.791

ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Проведено аналіз кримінального законодавства країн Європи щодо кримінально-правового забезпечення та охорони ринку цінних паперів. Акцентовано увагу на основних тенденціях посилення кримінальної відповідальності за злочини цієї категорії.

я ц 4 я ц кримінальне законодавство, цінні папери, ринок цінних паперів, кримінально-правова охорона ринку цінних паперів, майнові злочини.

Проводиться аналіз уголовного законодавства стран по уголовно-правовому обеспечению охраны рынка ценных бумаг. Акцентируется внимание на основных тенденциях

