

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїсти
Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

навчальної дисципліни «Адміністративне право» обов'язкових компонент
освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти,

262 Правоохоронна діяльність

за темою №10 – «Методи публічного адміністрування».

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30 серпня 2023 року № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.

Рецензенти:

1. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України Комзюк А.Т.
2. Перший заступник директора Національного наукового центру „Інститут судових експертиз ім.Засл.проф.М.С.Бокаріуса, доктор юридичних наук, професор Спіцина Г.О.

План лекції

Навчальні питання:

1. Поняття і система методів публічного управління.
2. Поняття, особливості та види адміністративного примусу.

Рекомендована література:

Нормативно-правові акти:

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про адміністративні послуги: закон України від 06.09.2012 № 5203-VI Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 1705. //URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Про громадські об'єднання: Верховна Рада України; Закон 13 від 22.03.2012 № 4572-VI . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
6. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
32. Про дорожній рух: Закону України від 30.06.1993 № 3353-XII . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>.
7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
69. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
70. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
9. Про національні меншини в Україні: Закон України від 25.06.1992 № 2494-XII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.
10. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : закон від 22.09.2011 № 3773-VI . База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-ІІІ. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

Основна література:

1. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. - Київ : Юрінком Інтер, 2017. – 566 с.
2. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник : затверджено МОН України / С.В. Ківалов, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". - Одеса : Фенікс, 2014. - 342 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник за ред.В.Галуцько, Н.Армаш,В.Басс та ін. Херсон /ОЛДІ-ПЛЮС 2018.- 444С.
4. Адміністративне право України: навч. Посібник для здобувачів вищ.освіти. / За ред. Ю.П.Битяка,В.М.Гарашук – Х., 2017. – 182 с.
5. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу: тези доп. Учасників Всеукраїнського наук.-практ. Конф./ Харків: ХНУВС, 2017, 294с.
6. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: монографія В,Б. Пчелін/ Харків 2017.- 487с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах // МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред д-ра юрид. наук, проф. В.В. Сокурєнка. - Харків : ХНУВС, 2019. 236 с. <https://dspace.univd.edu.ua/items/7fe27b92-b536-4a8d-927a-b83bdc762df1>.
8. Велика українська юридична енциклопедія: Т.5 : Адміністративне право. Харків : Право, 2020. 960 с. :іл.
9. Адміністративне судочинство в схемах :навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг.ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О. В. Брусакова, І. В. Панова, Д. В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 225с
10. Правове регулювання адміністративних послуг у схемах : навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра

юрід. наук, проф. В. В. Сокурєнка ; [О.В. Брусакова, К.О. Крут, І.В. Панова, Д.В. Швець та ін.]. – Харків : ХНУВС, 2021. – 130 с.
<https://dspace.univd.edu.ua/items/621463e4-40e8-41ea-a90f-5c81efcc6748>.

11. Панова І.В. Клубань М.В. Дієвість інституту забезпечення позову шляхом зупинення дії індивідуального акту чи нормативно правового акту // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2023. № 2. С. 49-58 DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.2>

12. Public Policy in the Sphere of Activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Approaches to Determining the Essence and Content. Tsyhanov O., Chumachenko I., Panova I., Golub M. 2020. Amazonia Investiga. Volume 9, Issue 28, April 2020, p. 159-165 DOI: 10.34069/AI/2020.28.04.19

13. The investment environment management system in the framework of legal support as a factor of national safety Panova I., Andriiko O., Kysil L., Kurylo T., Uralova Y. 2020. Journal of security and sustainability Issue ISSUES ISSN 2029-7017/ISSN 2029-7025 (online) 2020 Volume 10 Number 1 (September) p. 149-162 DOI: 10.9770/jssi.2020.10.1(11)

14. Синявська, О. Ю., Повалєна, М. В., Носєвич, Н. Р. (2023). Правовий режим воєнного стану: аналіз законодавства України. Академічні візії, (17). вилучено із <https://www.academy-vision.org/index.php/av/article/view/237>

15. Іванов, А. О. (2021) «Актуальні питання стимулювання праці державних службовців», Право і безпека, 82(3), с. 136-143.
<https://dspace.univd.edu.ua/items/e8cf7852-f83e-4a80-ba2b-59be9a96b6e1>

Додаткова література:

1. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : підручник / В.Я. Настюк, О.Ю. Синявська, В.В. Мартиновський та ін.; за заг. ред. В.Я. Настюка. - Харків : Право, 2019. - 510 с.

2. Панова І.В., Стрєляний В.І. Здійснення функцій органів влади України на тимчасово окупованих територіях і колаборантська діяльність: проблеми розмежування. Проблеми сучасної поліцейстики : тези доп. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 квіт. 2022 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Ф-т № 6, Каф. правоох. діяльності та поліцейстики, Наук. парк «Наука та безпека». - Харків, 2022. - 320 с. С.73-76.
<https://dspace.univd.edu.ua/items/5764da3f-4433-48b0-ae35-1bda18a90dc1>.

3. Попова С.М. Волонтерська діяльність в умовах війни на території України. // Тези доповідей ІІ науково-практичної конференції (м. Харків, 20 квітня 2022 р.) «Проблеми сучасної поліцейстики» (дистанційно). Харків: ХНУВС. 20 квітня 2022 р. 320 с., С. 114 – 118.
<http://doi.org/10.5281/zenodo.6532312>

4. Панова І.В. Сучасні проблеми цифровізації військового обліку в Україні роблеми сучасної поліцейстики : тези доп. ІІІ наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 11 трав. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внут. справ, Наук. парк «Наука та безпека». – Вінниця : ХНУВС, 2023. – 208 с. – С. 52-56. <https://dspace.univd.edu.ua/items/53e4a11d-7784-47ec-8140-1c250b37af2e>

Інформаційні ресурси

1. Пошукова система Google Академія (Google Scholar). URL: <http://scholar.google.com>.
2. Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/>.
3. <http://www.rada.kiev.ua/>. URL: Верховна Рада України.
4. <http://www.kmu.gov.ua>. URL: Кабінет Міністрів України.
5. <http://www.nau.kiev.ua>. URL: Нормативні акти України.
6. www.vasu.gov.ua – Вищий адміністративний суд України.
7. www.reyestr.court.gov.ua – Єдиний державний реєстр судових рішень

Текст лекції

Поняття методів публічного управління.

У загальноприйнятому розумінні термін "метод" означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь.

Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності. Використовуючи дану теоретичну конструкцію, можна сформулювати визначення методів публічного управління — це різноманітні способи, прийоми і засоби цілеспрямованого впливу органів управління та їх посадових осіб на свідомість, волю і поведінку керованих.

Саме методи управління виражають змістовий бік керівного впливу. Вони й є волею держави, конкретизованою відповідним управлінським органом у рамках наданих йому юридично-владних повноважень. Тому методи публічного управління, як правило, фіксуються в адміністративно-правових актах.

Як приклад можна навести Указ Президента України від 21 липня 1994 р. "Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю". Даний документ містить ряд адміністративно-правових норм, які визначають найраціональніші методи публічного управління для використання в цій специфічній галузі.

Насамперед він містить норму, яка приписує правоохоронним органам

"вважати боротьбу зі злочинами проти особи, злочинністю в економічній сфері, зокрема в кредитно-фінансовій та банківській системах, у зовнішньоекономічній діяльності та торгівлі, на транспорті, головними напрямками в діяльності".

У зв'язку з цим силовим структурам (МВС, СБУ, Генпрокуратурі, Національній гвардії тощо) разом з іншими органами державної виконавчої влади приписується "систематично здійснювати скоординовані заходи, спрямовані на рішуче посилення боротьби з бандитизмом, корупцією, іншими тяжкими злочинами".

Їм пропонується звернути особливу увагу "на знешкодження озброєних злочинних угруповань, які мають міжрегіональний та міжнародний характер, використовують вибухові речовини та пристрої, тероризують населення".

З метою найефективнішої реалізації даної норми дозволяється "більш активно використовувати спеціальні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Національної гвардії України, а також технічні засоби Збройних Сил України та інших військових формувань".

Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим органам державної виконавчої влади, за участю правоохоронних органів, нормами цього акта публічного управління надано право "визначати населені пункти та місцевості, на територіях яких поширені факти бандитизму... та тримати розвиток ситуації в них на особливому контролі".

МВС та СБУ, а також їх підрозділи на місцях згідно з нормами Указу можуть на цих територіях "переводити особовий склад підпорядкованих їм служб... на посиленій варіант оперативно-службової діяльності для проведення спеціальних операцій щодо боротьби з бандитизмом, рекетом, захопленням заручників та іншими тяжкими злочинами..., залучати додаткові мобільні групи працівників правоохоронних органів та військовослужбовців, збільшувати кількість патрульних нарядів, особливо у вечірні та нічні години, а також виділяти відповідні технічні засоби".

За наявності достовірної інформації про місця зборищ кримінальних елементів МВС, СБУ, Національна гвардія одержали право "терміново проводити спеціальні операції з затримання і перевірки підозрюваних осіб та вживати до них заходи відповідно до законодавства України".

За наявності передбачених законодавством підстав, правоохоронним органам надано право "на невідкладне ознайомлення та вилучення у разі потреби документів і матеріалів, які мають важливе значення для розкриття та припинення злочину, у підприємств, установ та організацій усіх форм власності".

З профілактичною метою правоохоронним органам дозволено "систематично здійснювати цільові обстеження гуртожитків, готелів, вокзалів, портів, ринків, інших місцезнаходжень осіб, що приїждять з іноземних держав, з метою виявлення тих, які перебувають на території України з порушенням установленого порядку, та вирішення питань щодо їх подальшого перебування в Україні".

Узагальнення та наукове осмислення усього масиву відомих практики методів публічного управління дозволяє визначити їх конкретне призначення, а саме:

1. Встановлення правил поведінки у сфері публічного управління, тобто встановлення обов'язкових для учасників управлінських відносин нормативів. Наприклад:

"вважати боротьбу зі злочинами проти особи, злочинністю в економічній сфері, зокрема в кредитно-фінансовій та банківській системах, у зовнішньоекономічній діяльності та торгівлі, на транспорті головними напрямками в діяльності".

2. Видання індивідуальних приписів на адресу конкретних учасників управлінських відносин. Наприклад: "Міністерству внутрішніх справ України терміново проводити спеціальні операції з затримання і перевірки підозрюваних осіб".

3. Вирішення в односторонньому порядку питань, які виникають з

ініціативи керованих об'єктів. Наприклад: у даному випадку йдеться про вирішення, припустімо, питань, з якими МВС виходить до Кабінету Міністрів України.

4. Нагляд і контроль за поведінкою учасників управлінських відносин. Наприклад: "тримати розвиток ситуації в них на особливому контролі".

5. Застосування стимулюючих засобів впливу на керовані об'єкти. Наприклад: "забезпечити виділення коштів для заохочення працівників правоохоронних органів і представників громадськості, які відзначились у виявленні, знешкодженні злочинних угруповань та затриманні злочинців".

6. Застосування при потребі офіційних заходів примусового характеру з метою забезпечення належного порядку у сфері публічного управління. Наприклад: "вживати до них заходів відповідно до законодавства України".

Крім зазначеного, їх функціями також є: затвердження конкретних адресних завдань; призначення на посаду або звільнення з посади; видача дозволів різного роду; здійснення реєстраційних дій; установлення стандартів; оформлення державних замовлень тощо.

Аналіз даного нормативного акта показує, як держава за допомогою методів вирішує завдання в конкретній сфері управлінської діяльності. З нього також видно, що методи визначають якісний бік управління. Тому вдосконалювати управління, підвищувати його ефективність, — насамперед, означає удосконалювати й підвищувати ефективність його методів.

Методи публічного управління численні та різноманітні. Пояснюється це багатоманітністю функцій усієї системи суб'єктів публічного управління, призначенням і змістом діяльності державно-управлінських, а також підлеглих їм структур.

Проте хоч якими б різноманітними в конкретних виявах вони не були, існують особливості, характерні як для всієї системи методів публічного управління, так і для окремих їх видів.

Особливості методів публічного управління в цілому полягають у такому:

По-перше, вони реалізуються в процесі публічного управління.

По-друге, вони виражають керівний (упорядковуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління. Становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний).

По-третє, в методах публічного управління завжди міститься керівна воля держави. Вони і є державно-владні приписи органів управління. В них виражаються повноваження юридичне владного характеру, що належать цим органам.

По-четверте, вони використовуються суб'єктами публічного управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує.

По-п'яте, методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Для методів публічного управління засобом зовнішнього вираження є форми публічного управління.

Отже, за головними характеристиками метод управління є засобом цілеспрямованого керуючого впливу. Дана обставина зближує його з методом правового регулювання суспільних відносин. Проте, цілком очевидно, що це різні правові явища. Відмінності між ними такі:

- метод правового регулювання містить у собі веління законодавчої влади. Єдине джерело закладеної в ньому юридичної сили — норми законів; воно рівнозначно поширюється на всіх учасників суспільних відносин, у тому числі й на органи публічного управління вищих рівнів;

- метод публічного управління містить у собі веління виконавчої влади, джерело його юридичної сили — підзаконна діяльність органів публічного управління. Юридична сила і сфера дії методів управління прямо залежать від того органу, який їх застосовує. Так, методи управління, що застосовуються місцевими державними адміністраціями, не поширюються на Кабінет Міністрів і поступаються за своєю юридичною силою методам, які застосовує Кабінет Міністрів;

- метод правового регулювання виражається в нормативах, бо правове регулювання завжди нормативне;
- методи публічного управління в найтипівішому варіанті індивідуалізовані, тобто часто містяться в ненормативних (індивідуальних) правових актах;
- метод правового регулювання — функція адміністративного права;
- метод управління — функція суб'єкта адміністративного права, причому не кожного, а тільки того, який одночасно є й суб'єктом публічного управління.

Проблема методів публічного управління нині надзвичайно актуальна. Багато в чому це пов'язано з активними спробами прискорити перехід до цивілізованих відносин ринкового типу й тими змінами, які у зв'язку із цим відбуваються в механізмі публічного управління. Серйозні зміни спостерігаються в організаційно-правовому статусі як суб'єктів, так і об'єктів управління, а також у зв'язках між ними. Значне послаблення, а в багатьох випадках й усунення прямої залежності між підприємствами й міністерствами, зміщення центру ваги в бік господарських структур нового типу (концерни, корпорації), підвищення значущості регіональних управлінських структур цілком слушно поставило питання про межі використання в управлінській роботі односторонніх юридично-владних приписів і ролі загальнорегулюючих засобів впливу на економіку та інші галузі життя суспільства.

Проте це зовсім не означає повної відмови від властивої державно-управлінській діяльності владності. Без неї не обійтись і за нових, ринкових умов формування яких відбувається зі значними труднощами.

Спроби позбутися бюрократичних перекручень у державному управлінні призвели, на жаль, до інших перекосів — прагнення усунути з цієї сфери будь-яке адміністрування, в тому числі й адміністрування як нормальний управлінський вплив адміністративно-правовими методами.

Точніше кажучи, саме адміністративно-правові методи через

недостатнє розуміння їх об'єктивної необхідності за будь-якої системи управління замість очищення їх від бюрократичних нашарувань були оголошені неприйнятними в наших умовах. У засобах масової інформації пропагувались ідеї ліквідації адміністративної системи, тобто управлінського апарату взагалі. В першому варіанті боротьба з цією системою (починаючи з 60-х років) велася під гаслом повної відмови від адміністративних, тобто суто управлінських важелів державної діяльності. Вони були оголошені бюрократичними, ненауковими, волюнтаристськими, примусовими, руйнівними тощо.

Подібне негативне ставлення до адміністративно-правових методів публічного управління не подолано й нині.

Знову раз по раз звучать слова про загрозу "панування адміністративно-командної системи". Причому сама проблема методів управління значною мірою має суто публіцистичний характер, що не відображає наукові підходи до організації державно-управлінської діяльності за нових умов. Водночас об'єктивні наукові дослідження проблем публічного управління й виконавчої влади цілком очевидно свідчать, що ігнорування адміністративно-правових методів стало однією з причин виникнення й поглиблення кризових явищ у громадському й державному житті.

З цих позицій не викликає сумніву той факт, що адміністративно-правові методи невіддільні від процесу реалізації виконавчої влади, що державне управління не може бути витіснене цивільно-правовими категоріями договірного типу. Очевидно також, що ці методи відіграють вирішальну роль у забезпеченні належного правового порядку, рівня державної дисципліни.

Види методів публічного управління.

Різноманітність конкретно використовуваних у державному управлінні засобів (методів) реалізації завдань і функцій державних органів роблять актуальною проблему їх класифікації.

У зв'язку з тим, що конкретних прийомів, які застосовуються для

впливу на керовані об'єкти, дуже багато (про це достатньою мірою добре свідчить аналіз Указу Президента України від 21 червня 1994 р. "Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю"), проблема класифікації методів полягає у визначенні критеріїв, ґрунтуючись на яких можна звести ці прийоми до однорідних груп.

Враховуючи, що вибір критерію багато в чому залежить від мети і завдань, які стоять перед дослідником, в юридичній літературі можна знайти найрізноманітніші варіанти класифікацій. Так, Ю. Козлов поділяє їх на дві групи:

позаконотичного (прямого) й економічного (непрямого) впливу; А. Лунєв — на чотири: морально-політичні, економічні, організаційні, адміністративно-директивні;

Г. Атаманчук — також на чотири: морально-ідеологічні, соціально-політичні, економічні, адміністративні. Існують й інші підходи, коли виділяють методи одноосібні, колегіальні, колективні, комбіновані тощо.

Усі перелічені класифікації мають на меті: розмежувати й згрупувати засоби, прийоми, способи впливу на свідомість і поведінку людей у процесі публічного управління. Тому вони, безумовно, корисні й, до певної міри, ефективні. Проте необхідність впливу не є за своєю природою суб'єктивістською чи довільною. Вплив завжди здійснюється через необхідність задоволення об'єктивних потреб. Тому і засоби, які використовуються для такого задоволення, об'єктивно зумовлені.

Отже, потреби процесу управління є важливим критерієм класифікації методів управління. У найбільш загальному вигляді ці потреби можна поділити на три види потреб:

переконувати, заохочувати, примушувати.

Потреба переконувати полягає у використанні економічних, політичних, моральних, ідеологічних, адміністративних, організаційних, психологічних засобів.

Потреба заохочувати передбачає використання цих же (економічних,

політичних, моральних, ідеологічних, адміністративних, організаційних, психологічних) засобів.

Потреба примушувати також передбачає використання саме цих засобів (економічних, політичних, моральних, ідеологічних, адміністративних, організаційних, психологічних).

Відмінність полягає тільки у цільовій спрямованості при конкретному застосуванні того чи іншого прийому й в інтенсивності використання тієї чи іншої групи прийомів.

Отже, йдеться про три найзагальніші, найуніверсальніші, а в теоретичному розумінні найкраще визначені й детерміновані методи публічного управління: переконання, заохочення і примус.

Дана позиція визнається усіма адміністративістами і дискусії з цього питання практично не ведуться (окрім проблеми співвідношення переконання й заохочення).

Останніми роками відомі вчені-адміністративісти (Ю. Козлов, Л. Коваль) дедалі частіше звертаються до класифікації методів управління на адміністративні (позаекономічні, прямого керівного впливу) й економічні (непрямого керівного впливу). Як критерій у даному випадку використовується вид конкретних засобів, які застосовуються при розв'язанні управлінських завдань.

Адміністративні методи — це засоби впливу на діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян з боку органів управління шляхом прямого встановлення їх обов'язків, шляхом наказу, що спирається на владні повноваження і стан підпорядкування. Це односторонній вибір органом управління способу вирішення завдання чи конкретного варіанта поведінки об'єкта управління.

При використанні адміністративних методів орган управління прямо приписує керованому, що він повинен робити. Тут найрельсфніше виявляється природа публічного управління, що насамперед характеризується відносинами влади і підлеглості.

Позаекономічний характер даних методів означає, що реальним об'єктом управління є свідомо-вольова поведінка керованих (чи то громадянин, чи то підприємство). При цьому використовуються необхідною мірою засоби переконання й примусу.

Економічні методи — це такі способи впливу на поведінку трудових колективів, посадових осіб і громадян, які орієнтуються не на прямий, а на непрямий вплив.

Застосування економічних методів означає утворення таких економічних умов, які викликають зацікавленість у виконанні певної роботи, у підвищенні продуктивності праці. Тут не приписується прямо, що і як слід робити.

Суб'єкт управління досягає належної поведінки керованих шляхом впливу на їх матеріальні інтереси. З цією метою однаковою мірою можуть використовуватися й перспективи матеріальних переваг, й загрози матеріальних санкцій.

Проблема методів діалектична. Це означає, що між даними методами немає і не може бути антагоністичних суперечностей. З таких причин:

по-перше, управлінська діяльність за своєю природою адміністративна. Через це застосовувані методи не можуть бути неадміністративними, незалежно від вкладеного в них змісту;

по-друге, у названих методів єдина кінцева мета — реалізація управлінського впливу;

по-третє, ці засоби використовуються практично одними й тими ж суб'єктами публічного управління;

по-четверте, вони використовуються стосовно одних і тих же об'єктів, оскільки не існує об'єктів, які потребували б лише адміністративного чи економічного впливу;

по-п'яте, й ті й інші засоби виступають як односторонні й владні волевиявлення суб'єктів управління;

по-шосте, й ті й інші часто фігурують в одному й тому ж акті

публічного управління.

Цей аналіз свідчить про те, що ці методи дають найбільший ефект при комплексному використанні з урахуванням конкретної управлінської мети. У зв'язку з цим необхідно підкреслити, що поширене нині конструювання особливих, протилежних адміністративним, економічних методів не відповідає реальним потребам виконавчої влади і стану, який склався в галузі публічного управління.

На жаль, незважаючи на вищевикладені обставини, у засобах масової інформації на публіцистичному рівні досить активно пропагується ідея необхідності вже сьогодні повністю відмовитися в державному управлінні від методів адміністративного характеру на користь економічних важелів впливу на суспільні відносини. Як аргумент на захист даної позиції наводиться стимулююча сила цих важелів.

Необхідно зазначити, що стимулююча сила й призначення економічних методів очевидні. Проте не можна обмежуватися лише подібною констатацією, тому що все врешті-решт залежить від їх практичного використання. Практика ж свідчить, що за допомогою таких методів не завжди досягається необхідна мета. По суті, орієнтація на їх широке застосування, на витіснення ними адміністративних методів нічого істотного в 60—90-і роки не дала. Як самоціль економічні методи не спрацювали. Не спрацьовують вони й нині. Якби все було так, як уявляють їх прихильники, то їх застосування неодмінно призвело б до ефективного вирішення усіх проблем і насамперед у сфері економіки.

Проте стимулюючий вплив цих методів з належною результативністю не виявляється. Більше того, практика свідчить про деформацію суті економічного стимулювання як такого. При широкому використанні таких економічних засобів, як податки, кредити, пільги, ліцензування, квотування, акцизи тощо економічний стан підприємств і населення має стійку тенденцію до погіршення. Непомірні матеріальні тягарі населення (податковий тягар, непомірно високий рівень оплати житлово-комунальних послуг, зростання

цін тощо) ускладнюються діяльністю шахрайських комерційних структур (трастові компанії), що "розцвіли" за економічних важелів управління. Позбавлена будь-якого стимулюючого характеру безупинно зростаюча вартість енергоносіїв. У економічно не вигідних умовах опиняються не лише споживачі паливно-енергетичних ресурсів, а й їх виробники. За такої ситуації на питання — що стимулюється? — відповідь може бути такою — збільшення інфляції.

Отже, економічні важелі за нинішніх умов втрачають стимулюючий характер й перетворюються на суто конфіскаційні засоби. Подібна ситуація підкреслює необхідність, по-перше, відмови від занадто прямолінійного трактування проблеми методів управління, по-друге, врахування як негативних, так і позитивних їх проявів.

Основними й найзагальнішими методами публічного управління є методи переконання, заохочення й примусу.

Правильне застосування саме методів переконання, заохочення й примусу в процесі здійснення публічного управління забезпечує найбільшу ефективність управлінської діяльності, її максимальну ефективність, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, непохитність правових устоїв у галузі управління.

Переконання, заохочення й примус у сфері публічного управління застосовуються для того, щоб забезпечити:

- 1) цілеспрямованість управлінської діяльності;
- 2) правомірність поведінки учасників управлінських відносин;
- 3) функціонування й захист режиму, встановленого державою, режиму за якого б неухильно виконувались правові приписи усіх ланок управлінської системи;
- 4) нормальні взаємовідносини усіх учасників управлінських відносин.

Для того, щоб ці завдання були виконані, методи переконання, заохочення й примусу, що є визначальними методами управління й боротьби з правопорушеннями, повинні розумно поєднуватись, тобто не протистояти

одне одному, а доповнювати, підпорядковуватись загальним завданням керівного впливу.

Правильне розуміння принципу розумного поєднання методів переконання, заохочення й примусу забезпечує досягнення максимально корисних результатів у процесі здійснення публічного управління.

При цьому поєднання методів переконання, заохочення й примусу повинно бути гармонійним. Перебільшення ролі того чи іншого методу керівництва неухильно призводить до соціальних дисонансів, до порушення норм законності.

Гарантією правильного поєднання методів переконання, заохочення й примусу є визнання головної ролі методів переконання і заохочення як методів психічного впливу на свідомість, а через неї — на поведінку людей. Ці методи виявляються в системі заохочувальних, виховних, пояснювальних, рекомендує заходів, що забезпечують правочинність вчинків і дій учасників управлінських відносин.

Переконання й заохочення як всеохоплюючі методи становлять основу функціонування апарату публічного управління.

При здійсненні державного керівництва господарством, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом, а також у процесі правоохоронної діяльності органи публічного управління використовують найрізноманітніші прийоми і способи переконання і заохочення як методи цілеспрямованого впливу.

Якщо звернутися до правоохоронної діяльності, то виявиться, що органи держави найчастіше використовують:

- 1) правове пропагування, пояснення сутності законів, правової політики держави;
- 2) постійне інформування населення про стан справ у галузі охорони громадського порядку;
- 3) стимулювання ініціативи громадськості у справі надання правоохоронним органам допомоги у боротьбі за забезпечення

правопорядку;

4) забезпечення поширення позитивного досвіду в боротьбі з порушеннями правопорядку;

5) проведення профілактичних заходів щодо недопущення антигромадських проявів;

6) заохочення громадян, які активно виявили себе в боротьбі з правопорушеннями.

Зростання свідомості, організованості громадян робить методи переконання й заохочення дедалі ефективнішими інструментами регулювання громадських управлінських відносин. При цьому звужується сфера адміністрування, невиправдане застосування адміністративно-примусових засобів впливу.

Останнім часом у правовій науці більше уваги приділяється такому методу, як заохочення правомірної поведінки громадян.

Вважається, що цей метод досить ефективно використовується в ряді розвинених країн (США, Японія, ФРН, Швеція та ін.). Передбачається, що з побудовою правової економічно розвиненої і стабільної держави, він пошириться і в діяльності наших органів управління.

Адміністративний примус

Адміністративний примус - один з видів державного примусу. Йому, як і державному примусу в цілому, властиві характерні риси, сутність яких зводиться до використання державними органами, а в окремих випадках і суспільними об'єднаннями способів примусового характеру з метою забезпечення належного поведіння людей. Разом з тим адміністративний примус має ряд характерних рис, які дають можливість відрізнити його від судового й суспільного примусу:

адміністративний примус застосовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності;

механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави й порядок застосування відповідних примусових мір;

порядок застосування примусових мір регулюється, як правило, нормами адміністративного права, що включають у себе норми адміністративного законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих і розпорядницьких органів;

застосування адміністративного примусу - це результат реалізації державно-владних повноважень органів публічного управління й лише у виняткових, установленим законодавством випадках такі міри можуть застосовувати суди (судді);

адміністративний примус використовується для: а) попередження вчинення правопорушень; б) припинення адміністративних правопорушень; в) притягнення до адміністративної відповідальності

Адміністративний примус застосовується на підставі адміністративно-процесуальних норм

Викладене дає можливість визначити адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних, відносин у рамках закону, забезпечення правопорядку й законності

Примусові міри адміністративного характеру застосовуються органами державної виконавчої влади, судами (суддями) для впливу на громадян і посадові особи з метою виконання ними юридичних обов'язків, припинення протиправних дій, залучення до відповідальності правопорушників, забезпечення суспільної безпеки

Велике теоретичне й практичне значення має класифікація адміністративного примусу по видах, оскільки це дає можливість усвідомити сутність різноманітних засобів примусу, застосовуваних у державному управлінні, їхньої мети й взаємозв'язку, забезпечити ефективний вплив на правопорушників, вирішувати питання притягнення їх до відповідальності.

Характер конкретних суспільних відносин вимагає застосування властивого тільки їм захисту. В одних випадках правопорядок забезпечується шляхом використання засобів попередження правопорушень, в інші - припинення правопорушень, у третіх - покарання за вчинені правопорушення

У юридичній науці зформувалася наступна класифікація засобів адміністративного примусу: а) заходи адміністративно-запобіжного характеру; б) заходи адміністративного припинення правопорушень; в) адміністративні стягнення

Найбільше часто під мірами адміністративного попередження розуміють дії вповноважених органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами суспільних обов'язків, забезпечення суспільної безпеки й громадського порядку, запобігання й боротьбу зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями й ліквідацію їх наслідків

Умовами для виникнення конкретних відносин, пов'язаних з використанням адміністративно-попереджувальних мір, є різного роду юридичні факти, у тому числі протиправні дії окремих осіб і організацій. Міри адміністративного попередження мають свої особливості, вони відрізняються від запобіжних заходів адміністративних правопорушень і адміністративних стягнень тим, що їхнє використання не пов'язане зі здійсненням неправомірних дій. Це попереджувальні, профілактичні міри

Незалежно від свого профілактичного характеру адміністративно-попереджувальні міри можуть застосовуватися й у примусовому порядку, оскільки небезпека, який вони протидіють, загрожує або конкретній фізичній особі, або суспільству й державі. Це виражається, як правило, у вигляді певних обмежень і заборон. Ці міри досить різноманітні, застосовуються в різних областях громадського життя й різних суб'єктів. Законодавчою базою застосування цих мір є КУпАП і Митний кодекс, закони України про національну поліцію, про оперативно-розшукову діяльність, про Службу безпеки, про надзвичайний стан, про державний кордон, про пожежну

безпеку, про дорожній рух. Найбільш широку компетенцію в їхньому використанні мають органи внутрішніх справ (поліція). Примусовий вплив при використанні цих мір може проявлятися у фізичному або психічному впливі, суцього примусових діях

Найбільш типовими є такі засоби адміністративного попередження: а) вимога припинення окремих дій; б) перевірка документів; в) огляд речей і особистий огляд; г) тимчасове обмеження або заборона доступу громадян до окремих ділянок місцевості або об'єктам з метою забезпечення громадського порядку, суспільної безпеки, охорони здоров'я людей; д) обмеження або заборона руху транспорту й пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів при виникненні погрози суспільної безпеки; е) закриття ділянок державного кордону; ж) здійснення адміністративного нагляду за особами, у відношенні яких він установлений, а також контролю за засудженими за карні злочини у випадках застосування покарань, не пов'язаних з позбавленням волі; з) облік і офіційне попередження осіб; і) право входження на територію й у приміщення підприємств, установ і організацій, житлові й інші приміщення громадян; к) введення карантину при епідеміях і епізоотіях; л) медичний огляд осіб і огляд санітарного стану підприємств громадського харчування; м) реквізиція майна; н) контроль і наглядові перевірки

Застосування цих мір законодавчо регламентовано. Так, поліція для виконання покладених на неї обов'язків надане право жадати від громадян і посадових осіб, що порушують громадський порядок, припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню її повноважень; перевіряти в громадян при підозрі в здійсненні правопорушень документи, що засвідчують особистість; у встановлених законом випадках проводити огляд осіб, речей, транспортних засобів; входити безперешкодно в будь-який час доби на територію й у приміщення підприємств, установ і організацій, на земельні ділянки, у житлові й інші приміщення громадян; виявляти й вести облік осіб, що підлягають профілактичному впливу на підставі й у порядку,

установленому законодавством, виносити їм офіційне попередження про неприпустимість протиправного поведіння. Законом України від 1 грудня 1994 р. "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" передбачено, що адміністративний нагляд здійснюється поліцією. Працівники поліції проводять систематичний контроль поведіння осіб, у відношенні яких установлений адміністративний нагляд, з метою запобігання порушень ними громадського порядку. Іншими виконавчими органами застосовуються й інші міри адміністративно-попереджувального характеру, наприклад, введення карантину, примусовий медичний огляд, закриття окремих ділянок державного кордону, огляд і переогляд транспортних засобів, товарів і інших предметів

Протиправне поведіння може проявлятися в конкретному адміністративному правопорушенні або в кількарізових, систематичних протиправних діях, антигромадському поведінні окремих осіб. Це визначає необхідність застосування державними органами або посадовими особами до певних суб'єктів різноманітних запобіжних заходів антигромадських дій або адміністративних провин. Серед примусових заходів запобіжного заходу, використовуваних в адміністративному порядку, найбільш численні. Їхнє застосування обумовлене необхідністю швидкого й ефективного припинення зазіхань на інтереси окремих громадян, держави й суспільних об'єднань

Запобіжного заходу правопорушень - це примусове припинення протиправних дій, що мають ознаки адміністративної провини (у деяких випадках вони можуть мати й карний характер), спрямоване на недопущення негативних наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення, а у виняткових випадках - і карного покарання

У чинному законодавстві, спеціальній літературі немає вичерпного переліку й чіткої класифікації цих мір, як немає і єдиної думки щодо того, які саме міри варто вважати запобіжними заходами. Разом з тим слід зазначити досить повне врегулювання в законодавстві засобів припинення й умов їх застосування

Запобіжного заходу умовно можна розділити на дві групи: загального й спеціального призначення

До запобіжних заходів загального призначення ставляться: а) адміністративна затримка; б) особистий огляд і огляд речей; в) примусове лікування; г) тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих; д) примусове лікування осіб, що страждають небезпечними для навколишніми захворюваннями; е) тимчасове відсторонення від керування транспортними засобами; ж) припинення робіт і заборона експлуатації механізмів і др.

Застосування цих мір регулюється рядом законів. Так, адміністративна затримка, застосовувана з метою припинення адміністративних порушень, установлення особистості, забезпечення своєчасного й правильного розгляду справ і виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення, проведення особистого огляду, огляду речей і вилучення речей і документів, регламентується КУпАП (ст. ст. 260-263,267), Митним кодексом України й інших законодавчих актів

Відповідно до діючого законодавства адміністративна затримка особистості, що зробила адміністративне правопорушення, може тривати не більше трьох годин, за винятком випадків, коли законодавчими актами встановлені інші строки. Особистий огляд і огляд речей як запобіжного заходу адміністративних провин здійснюються з метою забезпечення виробництва пороби про адміністративні правопорушення. Вимоги до процесуального оформлення цих дій регулюються ст. 264 КУпАП, Митним кодексом, Законом України "Про Службу безпеки України" і іншими законодавчими актами

Примусове лікування, тимчасове відсторонення від роботи інфекційних хворих, примусове лікування осіб, що страждають небезпечними для навколишніми захворюваннями, застосовуються різними виконавчими органами. Ці міри можуть бути застосовані відносно осіб, хворих наркоманією, злісних алкоголіків, хворих СПИДОМ і ін. Тимчасове відсторонення від керування транспортними засобами, припинення робіт і

заборона експлуатації механізмів застосовуються працівниками поліції й інших органів. Так, працівники поліції мають право затримувати, відстороняти від керування транспортними засобами осіб, що перебувають у стані сп'яніння, а також осіб, що не мають документів на право керування або користування транспортними засобами, позбавляти водіїв у передбачених законодавством випадках права керування транспортними засобами; затримувати й доставляти у встановленому порядку транспортні засоби для тимчасового зберігання на спеціальних площадках або стоянках. Органам державного санітарного нагляду надане право тимчасово відстороняти від роботи інфекційних хворих

Наведений перелік засобів адміністративного припинення загального призначення не є вичерпною, оскільки вони досить численні й різноманітні, застосовуються в різних областях громадського життя й різних суб'єктів, що володіють компетенцією контрольно-наглядового характеру. Так, до них можна віднести анулювання дозволів на придбання, зберігання й носіння зброї й боєприпасів громадянами, підприємствами, установами й організаціями, перевірку місць їхнього зберігання, проведення огляду виробничих, складських і інших приміщень, вилучення в громадян і посадових осіб предметів і речей, заборонених або обмежених в обігу, вилучення ліцензій на здійснення окремих видів діяльності. До відповідних видів адміністративного примуса ставляться й примусові міри відносно проведення антимонопольної політики, упорядкування фінансової системи й т.д.

Слід зазначити, що в умовах надзвичайного стану підсилюється застосування примусових заходів, тому що органи, що здійснюють керування в таких умовах, одержують надзвичайні повноваження. У відповідності зі ст. ст. 16-18 Закону України від 16 березня 2000 р. "Про правовий режим надзвичайного стану" можуть застосовуватися наступні міри: установлення особливого режиму в'їзду й виїзду, обмеження волі пересування; обмеження руху транспортних коштів і їхній огляд; заборона

проведення масових заходів; перевірка документів у громадян, проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу й вантажів, службових приміщень і житла громадян; тимчасове вилучення в громадян зареєстрованої вогнепальної й холодної зброї й боєприпасів, а в підприємств, установ і організацій - також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, що отруюють і сильнодіючих хімічних речовин і др.

До запобіжних заходів спеціального призначення ставляться: а) заходу фізичного впливу; б) спеціальні засоби; в) використання вогнепальної зброї

Заходу фізичного впливу застосовуються поліцією й працівниками інших органів внутрішніх справ з метою охорони громадського порядку, суспільної безпеки й боротьби зі злочинністю на підставі Закону України "Про національну поліцію". У Законі наведений перелік спеціальних засобів, визначені умови й межі застосування засобів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Насамперед застосуванню сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї повинне передувати попередження про намір їх використати, якщо дозволяють обставини. У випадку неможливості уникнути застосування сили вона не повинна перевищувати міру, необхідну для виконання покладених на поліцію обов'язків, і повинна зводитися до мінімуму можливості заподіяння шкоди здоров'ю правопорушників і інших громадян. Забороняється застосовувати заходу фізичного впливу, спеціальні засоби й вогнепальна зброя до жінок з явними ознаками вагітності, особам літнього віку або з вираженими ознаками інвалідності, малолітнім, крім випадків здійснення ними групового нападу, що загрожує життю й здоров'ю людей, працівників поліції, або збройного нападу або збройного опору

Варто звернути увагу на те, що запобіжного заходу в значній мірі властиві органам внутрішніх справ, державним інспекціям. Іншими державними органами вони використовуються не так часто.

Запобіжного заходу тісно пов'язані із заходами попередження й адміністративних стягнень, яким вони часто передують, оскільки забезпечують умови для них застосування

При застосуванні засобів як адміністративного попередження, так і припинення адміністративних провин органи державного керування повинні строго дотримувати принципу законності. Це забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом адміністративного й судового оскарження, іншими передбаченими законодавством способами