

ПЕРЕКОНАННЯ ТА ПРИМУС ЯК ЗАГАЛЬНІ МЕТОДИ ВПЛИВУ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Акцентовано на методах переконання та примусу, які є універсальними методами державного управління. Вони становлять систему засобів організуючого впливу держави на свідомість і поведінку людей, є необхідною умовою нормального функціонування суспільства загалом, кожного державного органу, громадського об'єднання, будь-якого процесу управління. Підкреслено те, що метод переконання застосовується всіма суб'єктами управління. Примус здійснюється спеціально на те уповноваженими державними органами та громадськими організаціями на основі правових норм у встановленому порядку.

Ключові слова: методи управління, переконання, примус, органи виконавчої влади, суб'єкти управління, правова норма.

Постановка проблеми. Специфіка управління у сфері діяльності органів виконавчої влади полягає у тому, що в механізмі управління щодо забезпечення правопорядку поєднуються різні методи, форми та засоби.

Методи управління – один із найважливіших розділів теорії та практики соціального управління. Наукові дослідження, що розглядають методи управління, часто вдаються до крайнощів: або всі методи управління зводяться до двох універсальних – переконання та примусу, або їх розглядають невинувато розширено, від чого кількість методів інколи сягає за межі можливого засвоєння та використання. Тому проблема методів управління належить до найбільш актуальних і складних.

Стан дослідження. Теоретичною основою вивчення загальних методів впливу в органах виконавчої влади, таких як переконання та примусу, стали публікації провідних науковців: В. Б. Авер'янова, І. П. Голосніченка, С. В. Додіна, А. Т. Комзюка, О. І. Остапенка, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. І. Олефіра, В. М. Плішкіна, Ю. С. Шемшученка, Х. П. Ярмакі та ін.

Мета статті – висвітлення питань щодо переконання та примусу як загальних методів впливу в органах виконавчої влади.

Виклад основних положень. Для здійснення управління в органах виконавчої влади його суб'єкти використовують відповідний щодо ситуації управлінський механізм. Це сукупність закономірностей і принципів, які застосовуються на їх основі, форм і методів взаємодії суб'єкта і об'єкта управління в конкретних історичних та економічних умовах суспільства. Складовою методу управління є операція (процедура), під якою розуміють конкретну, елементарну дію виконання згідно з управлінським завданням. Процедури визначають стадії, їх цілі, черговість і час виконання, конкретні дії на кожній стадії, підстави й приводи їх здійснення, взаємозв'язок між ними, способи їх документального оформлення і фіксації.

Методи засновуються на законах і принципах діяльності суб'єкта і об'єкта управління. Тому вони покликані забезпечити такий склад і зміст прийомів, операцій і процедур під час здійснення управлінської діяльності, а також такий порядок взаємодії людей, який, з одного боку, забезпечив би професійну, організаційно-технічну обґрунтованість рішення, а з іншого, – максимально враховував би інтереси людей та організацій, яких воно стосується і його реалізуватимуть. Ці аспекти органічно взаємопов'язані. Недостатньо, якщо рішення є оптимальним із суто професійної точки зору, але не відповідає інтересам людей, оскільки в такому випадку вони не вважають його правильним, не розуміючи або не сприймаючи причини його виникнення. Таке рішення виявляється помилковим, недосяжним, завдає шкоди суспільству, галузі, організації. Як правило, це пов'язано з використанням «кабінетних» способів управління. Для уникнення прорахунків необхідні такі методи управлінської діяльності, які би забезпечували комплексну участь фахівців, співробітників, представників усіх сторін, котрі беруть участь в управлінських відносинах свідомо і відповідально.

В управлінні використовуються різноманітні методи. Так, з точки зору діяльності суб'єкта управління, на всіх етапах управлінського процесу виділяють чотири загальні групи методів: підготовки, прийняття, організації й контролю за виконанням управлінських рішень. За характером впливу на виконавців розрізняють чотири основні типи методів управління: економічні, організаційно-розпорядчі, правові й соціально-психологічні. Виділяють також методи прямого (безпосереднього) та непрямого (опосередкованого) впливу.

Під методами впливу розуміють способи дії на процеси (динаміку) та системи (статіку) управління. Методи впливу, що

обумовлюють належну поведінку колективів та окремих людей в процесі управління, розрізняються стимулами, котрі спонукають до певних дій [1, с. 63].

Загальними методами впливу на поведінку людей є переконання та примус. Їх поєднання становить універсальний принцип соціального управління, який поширюється через систему стимулюючих методів, включаючи адміністративні, соціально-психологічні та економічні.

Переконання та примус можуть бути державного та громадського характеру. Метод переконання застосовується всіма суб'єктами управління. Примус здійснюється спеціально на те уповноваженими державними органами та громадськими організаціями на основі правових норм у встановленому порядку.

Переконання як метод управління всередині системи органів виконавчої влади слід розуміти як активний вплив керівників, а також інших суб'єктів на свідомість і поведінку працівників системи, що має метою виховання у них внутрішньої потреби та звички чітко виконувати встановлені правила поведінки, суворо дотримуватись дисципліни та законності.

У внутрішньосистемних відносинах цей метод успішно використовується не тільки особами, які посідають штатні посади керівного складу, але й різними громадськими організаціями органів.

Щодо зовнішньоуправлінської діяльності, то переконання – це комплекс виховних і роз'яснювальних заходів, що здійснюються працівниками органів виконавчої влади з метою підвищення організованості та дисципліни всього населення та забезпечення суворого дотримання всіма громадянами законів і підзаконних актів, що регулюють суспільні відносини.

Метод переконання в управлінській діяльності органів виконавчої влади реалізується в різних формах: одні характерні для внутрішньої діяльності, інші – для зовнішньої. Так, індивідуальна та масово-виховна робота, агітаційно-пропагандистська діяльність, поширення передового досвіду, критика антигромадських учинків здійснюються і всередині системи, і зовні. Такі форми, як інструктування та навчання, переважно використовуються всередині системи. Для зовнішньої управлінської діяльності специфічною є також така форма переконання, як інформування населення про результати діяльності органів виконавчої влади.

До форм переконання належить також заохочення – це публічне визнання заслуг людини, її нагородження, вияв громадської пошани

за досягнуті нею успіхи у роботі чи виконанні громадського обов'язку. Заходи заохочення можуть бути морального, матеріального та морально-матеріального характеру. Деякі вчені виокремлюють метод стимулювання, пояснюючи це тим, що він має на меті виробити у громадян звичку добровільного виконання конкретних правових норм. Метод стимулювання спрямований на заохочення певної поведінки об'єкта управління [2, с. 54]. Але, на нашу думку, заохочення належить до форм методу переконання.

Використання у діяльності органів виконавчої влади методу переконання не виключає, в разі необхідності, і методів примусу. Це зумовлено тим, що ще трапляються порушення внутрішнього трудового розпорядку, правил співжиття, норм поведінки у громадських місцях, а також правил забезпечення громадської безпеки.

Примус зберігає своє значення і у процесі виховання особистості, і за удосконалення суспільних відносин загалом. У практиці управлінської діяльності органів виконавчої влади використовуються в основному два види юридичного примусу: дисциплінарний та адміністративний. За порушення правових норм передбачається юридична відповідальність, а невиконання інших, нормативно не закріплених правил співжиття, може спричинити необхідність застосування заходів громадського впливу. До державних примусових заходів, що застосовуються суб'єктами управління з метою додержання дисципліни, забезпечення законності та правопорядку, належать заходи дисциплінарного, адміністративного, матеріального та кримінально-правового примусу.

Дисциплінарний примус виникає лише у внутрішньосистемних відносинах органів виконавчої влади. Його застосування спрямоване на забезпечення ефективного виконання покладених на органи виконавчої влади завдань, на боротьбу з порушеннями службової дисципліни.

Види дисциплінарних стягнень, які можуть бути накладені на працівників органів виконавчої влади, та порядок їх накладення регламентовані чинним законодавством. За накладення дисциплінарних стягнень керівники органів виконавчої влади повинні прагнути, щоб службові вчинки окремих працівників стали предметом обговорення в колективі.

Адміністративний примус застосовується уповноваженими на те органами та посадовими особами. Його метою є забезпечення законності, державної дисципліни, правопорядку, він також охоплює

адміністративно-попереджувальні заходи та заходи адміністративного припинення й адміністративного стягнення.

На відміну від дисциплінарного, адміністративний примус використовується в основному у відносинах із зовнішніми об'єктами керованого впливу. У таких випадках до громадян і посадових осіб застосовуються певні санкції (їм завдається моральна чи матеріальна шкода, обмежуються їх особисті, майнові та службові права), передбачені адміністративно-правовими нормами.

Адміністративний примус – це різновид державного примусу, тобто здійснюється від імені і в інтересах держави її офіційними представниками, має юридичну форму. У власному розумінні цей юридичний примус застосовується за ігнорування тих чи інших обов'язкових приписів, що виходять від держави в особі її уповноважених органів. У певних випадках виникає необхідність у примусовому забезпеченні виконання таких велінь. Що стосується сфери державного управління, то він є засобом забезпечення виконання приписів адміністративно-правових норм.

Адміністративний примус є засобом вольового забезпечення відповідності правовій нормі поведінки громадян, посадових та юридичних осіб за допомогою заходів впливу, врегульованих адміністративно-правовими нормами, з метою досягнення відповідного порядку, припинення та попередження правопорушень, притягнення до відповідальності правопорушників.

Водночас примус є одним з атрибутів державної влади, знярядям забезпечення безумовного виконання приписів правових норм усіма членами суспільства.

Для адміністративного примусу характерні такі риси:

- позасудове виконання передбачених законом або підзаконними адміністративно-правовими нормами примусових заходів уповноваженим державним органом (посадовою особою);
- адміністративний примус пов'язаний зі сферою позаслужбових управлінських відносин (накладення стягнення керівником на підлеглого працівника регламентується правовим інститутом державної служби, а не є видом адміністративного примусу);
- застосування примусових засобів органом виконавчої влади щодо осіб, які не є у державно-службових відносинах із цим органом;
- застосування заходів адміністративного примусу є прерогативою тільки тих органів управління і посадових осіб, що наділені повноваженнями представників адміністративної влади;

– адміністративний примус проявляється як юридична відповідальність осіб, що допустили правопорушення перед державою в особі уповноважених нею органів управління (посадових осіб);

– практичне використання адміністративно-примусових заходів з метою попередження правопорушень, а також забезпечення громадської безпеки, не пов'язане із учиненням правопорушення;

– додержання принципу законності у застосуванні адміністративного примусу;

– адміністративний примус є особливим видом державного примусу. Він призначений охороняти суспільні відносини, що існують переважно у сфері державного управління.

Заходи адміністративного примусу, підстави і порядок їх застосування визначаються державою. Всім заходам адміністративного примусу притаманний державно-владний характер.

Заходи адміністративного примусу численні й різноманітні. Залежно від мети і способу забезпечення правопорядку всі заходи адміністративного примусу поділяються на чотири групи:

1. Адміністративно-запобіжні заходи (митний огляд; перевірка документів; припинення руху транспорту; примусовий медичний огляд; адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, тощо).

2. Заходи адміністративного припинення (адміністративне затримання і доставляння особи; заборона експлуатації несправного транспорту; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами; заборона експлуатації об'єктів дозвільної системи; особистий огляд; огляд речей і документів; вимоги щодо припинення неправомірної поведінки тощо).

3. Заходи адміністративно-процесуального забезпечення (адміністративне затримання особи; особистий огляд; огляд речей; складення протоколу; вилучення речей і документів).

4. Адміністративні стягнення (попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом правопорушення, грошей, отриманих унаслідок скоєння адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права; громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт).

Адміністративно-запобіжні заходи мають на меті запобігання і профілактику правопорушень, а також охорону громадської безпеки.

Підставою для їх застосування є не правопорушення, а настання особливих, визначених законодавством умов, пов'язаних, і непов'язаних із діяльністю людини. Це можуть бути, наприклад, пожежі, повені, епідемії, аварії, розшук злочинця та інші випадки.

Заходи адміністративного припинення полягають у примусовому припиненні протиправних дій громадян, посадових та інших осіб, які порушують установлений порядок. Заходи адміністративного припинення групують у кілька видів, об'єднаних спільною правовою нормою, що регламентує їх застосування; однорідністю правових відносин, що виникають, а також за органами виконавчої влади, в компетенцію яких уходить застосування цих заходів. Заходи адміністративного припинення поділяються на такі види:

- адміністративного припинення, що застосовуються безпосередньо щодо особи правопорушника (вимога припинити неправомірну поведінку, безпосередній фізичний вплив, адміністративне затримання тощо);

- припинення майнового характеру (вилучення майна, знесення самовільно зведених будівель тощо);

- припинення технічного характеру (заборона експлуатації несправного транспорту тощо);

- припинення фінансового характеру (припинення кредитування, скорочення бюджетного фінансування тощо);

- припинення медико-санітарного характеру (відсторонення від роботи інфекційних хворих, заборона експлуатації підприємств громадського харчування у зв'язку з їх антисанітарним станом тощо).

Заходи адміністративно-процесуального забезпечення – це такі, які сприяють установленню особи правопорушника, виявленню доказів, швидкому, всебічному, об'єктивному, законному вирішенню справи по суті і притягненню правопорушників до відповідальності. До заходів адміністративно-процесуального забезпечення можна віднести:

- адміністративне затримання особи;

- огляд речей;

- особистий огляд;

- вилучення речей та документів [3, с. 60].

Адміністративні стягнення – вид покарання за вчинене адміністративне правопорушення. Види адміністративного стягнення зазначені, як правило, в санкції конкретних норм адміністративного права. Норми адміністративного права, що визначають види адмініст-

ративних правопорушень і міру покарання за їх вчинення, містяться в Особливій частині II розділу Кодексу України про адміністративні правопорушення [4].

Там же містяться й норми, які визначають компетенцію окремих органів виконавчої влади держави щодо застосування адміністративних стягнень до порушників (розділ III).

Висновки. Дедалі частіше методи – як шляхи і способи багатовимірної практичної діяльності – широко використовуються і в сфері управління; це способи, за допомогою яких досягається мета управління, здійснюється управлінська діяльність.

Саме так варто і надалі розглядати методи соціального управління – як способи цілеспрямованої, організувальної діяльності людей, як шляхи досягнення мети управління, вирішення його завдань. Для теорії та практики соціального управління важлива розробка проблем методів управління загалом стосовно управління суспільством або його окремими сферами.

Це обумовлено тим, що питання методів управління пов'язується з більш загальною проблемою – співвідношенням мети та засобів її досягнення.

Суть методів може бути зрозумілою лише у взаємозв'язку з тією чи іншою практичною діяльністю, в поєднанні з об'єктом застосування.

1. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України: навчальний посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К.: Центр навч. л-ри, 2008. – 296 с.

2. Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ України: навч.-практ. посібник / М. В. Ковалів. – Львів: Льв. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 340 с.

3. Адміністративна діяльність: навч. посібник / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калаянов та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 432 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

Ковалів М. В. Убеждение и принуждение как общие методы воздействия в органах исполнительной власти

Акцентируется внимание на методах убеждения и принуждения, которые являются универсальными методами государственного управления.

Подчеркивается, что они составляют систему средств организующего влияния государства на сознание и поведение людей, являются необходимым условием нормального функционирования общества в целом, каждого государственного органа, объединения граждан, любого процесса управления. Доказывается, что метод убеждения применяется всеми субъектами управления; принуждение осуществляется специально уполномоченными государственными органами и общественными организациями на основе правовых норм в установленном порядке.

Ключевые слова: *методы управления, убеждение, принуждение, органы исполнительной власти, субъекты управления, правовая норма.*

Kovaliv M. V. Persuasion and coercion as common methods of influence in the executive branch

There are various methods of management, and each of them has its positive and negative aspects. It is the best way when the manager uses all the methods, because the positive features of the methods complement each other.

In general, all the methods are objectively determined, they depend on the socio-economic structure of the society, the specific historical conditions of its development, tasks, etc.

But it would be wrong to underestimate the role of the subjective factor, as the proper application of a particular method, the method of influence depends on the competence, academic preparation, professional knowledge and practical skills of a chief, the ability to predict the consequences of management decisions.

A method of management as a way of influence is closely connected with the competence of government, which is usually determined by legal norms. The effectiveness of a particular method depends on the situation and terms of its application.

It is important to use methods of management in complex, taking into consideration the situation, the staff and the nature of the tasks of the agencies or units of the executive body.

The article deals with the methods of persuasion and coercion that are universal methods of state government. They constitute the system of means of government influence on the consciousness and behavior of people, it is a necessary condition for the normal functioning of society as a whole, each state body, public association, any management process.

Persuasion and coercion can have state and public character. The method of persuasion is used by all government agencies. Coercion is carried out by special state bodies and public organizations on the basis of statutory regulations.

Key words: *management, persuasion, coercion, executive agencies, management subjects, legal norm.*

Стаття надійшла 23 грудня 2014 р.